

1

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 NOVEMBRE 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE SILVIA BARBIERI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,50.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che venga disposta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso per l'odierna seduta. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

**Audizione del ministro dell'Interno,
onorevole Antonio Gava.**

PRESIDENTE. La nostra Commissione inizia, nella seduta odierna, l'indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo.

Non ho bisogno di ricordare l'importanza di questa iniziativa, che cade in un momento nel quale la precarietà – direi anche la illegittimità – della condizione dello straniero in Italia tocca livelli non più tollerabili che impongono un fermo, approfondito ed urgente intervento legislativo e richiedono altresì un diverso comportamento amministrativo e la promozione di una cultura più avanzata nella società civile.

Vorrei che, fin dall'inizio, fossero chiari i tre piani sui quali si svolge la nostra indagine.

In primo luogo, è necessario un intervento legislativo. Ricordo che il nostro Stato non solo non ha adempiuto numerosi obblighi internazionali sulla condizione dello straniero, ma non ha ancora dato attuazione all'articolo 10, primo comma, della Costituzione.

Presso questa Commissione giacciono alcuni progetti di legge su questo argomento e sul riconoscimento del diritto di asilo.

In secondo luogo, la nostra indagine dovrà riguardare il comportamento dell'amministrazione, sulla quale il Parlamento deve svolgere un'attività di sollecitazione politica che, insieme con l'influenza esercitata sul Governo e sugli altri soggetti investiti delle funzioni amministrative, sarebbe estremamente efficace.

Infine, la nostra indagine dovrà studiare mezzi e forme di promozione civile, di informazione, di circolazione delle idee e di diffusione del dibattito, al fine di modificare un costume, od una mentalità, che nasce dalla difesa di interessi elitari e giunge a manifestazioni intollerabili in quasi tutto il territorio nazionale.

Accanto al razzismo « di colore », permane in questa Repubblica un razzismo « interno », non legato al colore della pelle, ma allo stato di nascita, e che è presente a tutti i livelli, non solo tra gli strati sociali meno provvisti, ma anche nella classe media e che genera effetti odiosi ed incompatibili con la Costituzione e con la fisionomia di uno Stato civile che abbia la fondata ambizione di essere protagonista dello sviluppo del fenomeno comunitario.

Questa Commissione ha proceduto ad un'elencazione dei soggetti ai quali chiedere notizie e rivolgere quesiti che – voglio precisarlo fin d'ora, anche per la cortese attenzione del ministro – non saranno diretti solo ad acquisire informazioni, ma anticiperanno anche la richiesta di cambiare il comportamento degli organi investiti del potere politico.

Cominceremo l'indagine ascoltando i ministri dei dicasteri interessati. Verrà successivamente ascoltata con molta attenzione la voce dei rappresentanti dei lavoratori stranieri in Italia, dei sindacati, degli enti locali (comuni, province e regioni) e dei diversi organismi a carattere volontaristico operanti nel settore. La Commissione chiederà anche agli enti di studio e di ricerca che si sono occupati dell'argomento di sostenere la sua attività.

Infine, dopo che la Commissione avrà acquisito un panorama completo, torneremo ad ascoltare i ministri interessati, in modo che il Governo possa fornire eventuali integrazioni e, soprattutto, rispondere ai quesiti sorti in base alle audizioni svolte.

Abbiamo già avuto un riscontro positivo da parte di coloro ai quali la Commissione si è rivolta. Sono sicuro che il Governo sarà autorevolmente presente e concretamente attivo nel confronto cui daremo vita nel corso di questa indagine conoscitiva.

Do la parola al ministro dell'interno, ringraziandolo per aver aderito con animo positivo al nostro invito.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Signor presidente, onorevoli colleghi, desidero ringraziare il presidente Labriola e la Commissione per avere voluto dedicare, con grande sensibilità politica, al delicato problema della presenza e delle condizioni degli stranieri nel nostro paese un'indagine conoscitiva.

Dichiaro la mia piena disponibilità, sia a questa illustrazione introduttiva, sia agli ulteriori apporti che il presidente ha preannunciato, anche in termini di quesiti specifici che potranno essere rivolti ai ministri ed al Governo.

Sono ben lieto di poter recare il mio contributo di riflessione sul problema.

Nelle moderne società europee ed occidentali, la presenza di cittadini stranieri costituisce un problema politico dalle varie implicazioni giuridiche, economiche e sociali. Si pone, in primo luogo, la necessità per gli Stati di regolare l'ingresso ed

il soggiorno degli stranieri nel rispettivo territorio, con una normativa ispirata a rigorosi criteri garantistici, conformi al rispetto dei principi vigenti in materia di diritti dell'uomo ed alle esigenze di una società internazionale sempre più permeabile e contrassegnata da libertà di movimento e di circolazione delle persone.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SILVIA BARBIERI

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. D'altra parte, il protrarsi nel tempo della presenza degli stranieri nel territorio dei vari Stati impone a questi ultimi l'esigenza di predisporre una serie di strutture e di istituti volti ad assicurarne la permanenza in condizioni di regolarità e ad impedire il rischio di contrasti con la popolazione residente, che, non di rado, possono essere all'origine di fenomeni di insofferenza e di conflitti di natura etnica e sociale.

In definitiva, si tratta di armonizzare e di adeguare progressivamente il trattamento riservato agli stranieri a quello di cui fruiscono tutti gli altri cittadini.

Il problema, che si è delineato nelle grandi linee, è pressoché comune a tutte le democrazie industriali dell'Europa e del mondo occidentale.

I tratti distintivi della questione debbono essere quindi tenuti presenti anche in riferimento al nostro paese, ove la presenza di cittadini stranieri è stata favorita ed accentuata dalle rapide trasformazioni economiche che hanno contraddistinto, in questi ultimi tempi, lo sviluppo ed i cambiamenti della società italiana.

Invero, dal secondo conflitto mondiale in poi, l'Italia ha attraversato un processo lento, ma graduale, di avvicinamento e di integrazione con i paesi più avanzati del continente, grazie soprattutto alla costruzione europea.

In questa situazione si è determinato un sostanziale mutamento della società italiana, favorito in modo preminente da una maggiore diffusione del benessere economico e sociale, da una conquista di sempre maggiori spazi di libertà per tutti

i cittadini e, quindi, da un sempre più elevato flusso di stranieri nel nostro paese.

Il fenomeno ha obiettivamente raggiunto, negli ultimi tempi, una singolare consistenza, come risulta dagli oltre 128 milioni di stranieri (il dato è fornito dal servizio stranieri del dipartimento della pubblica sicurezza) che, soltanto nello scorso anno, sono transitati in Italia, attraverso le frontiere.

La presenza di stranieri nel territorio nazionale viene poi ad accentuarsi per l'attrattiva esercitata dal nostro paese nei confronti di cittadini che, provenienti in prevalenza dall'Africa e dell'Asia, giungono in Italia con motivazioni turistiche, ma mirando in realtà a conseguire occupazioni lavorative in settori di attività economica che, per l'accresciuto benessere diffuso su scala nazionale, non incontrano più il favore dei cittadini italiani.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
SILVANO LABRIOLA

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. A fronte della situazione delineata e dei mutamenti intervenuti nella società italiana non corrisponde, per altro, un adeguamento degli strumenti normativi offerti dalla vigente legislazione, che risulta, per tale motivo, alquanto carente e lacunosa.

La disciplina attuale in materia di ingresso e soggiorno di stranieri nel territorio nazionale è attualmente contenuta nel titolo V, articoli 142-152, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e nel corrispondente titolo V, articoli 261-271, del relativo regolamento di esecuzione.

La normativa vigente nulla prescrive, in verità, circa le condizioni cui è subordinato l'ingresso nel territorio nazionale dei cittadini stranieri: condizioni che risultano indicate, per altro, in maniera vaga, solo in singoli accordi stipulati dall'Italia con i vari paesi.

Tali accordi riguardano esclusivamente la prescrizione o meno del visto d'ingresso, in modo che ai cittadini di alcuni

Stati il visto può essere rilasciato direttamente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero, soltanto per motivi turistici, mentre nei confronti di altri stranieri non è necessario nemmeno il visto preventivo. L'applicazione di tale criterio non ha mancato e non manca tuttora di offrire margine per valutazioni discrezionali, sia presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, sia alle frontiere di ingresso italiane.

Per tali motivi, il Ministero dell'interno ha ritenuto opportuno diramare, nel tempo, varie circolari.

La legislazione vigente nulla prescrive, inoltre, per ciò che riguarda le attività diverse dal turismo. Anche in tali casi si è proceduto mediante singoli accordi, stipulati dall'Italia con vari paesi, i quali stabiliscono che, per motivi diversi dal turismo, è sempre necessario il rilascio preventivo di uno specifico visto, da richiedersi dai singoli stranieri alla rappresentanza diplomatica o consolare italiana nel paese d'appartenenza o di stabile residenza del richiedente.

Ciò è stabilito per consentire un'approfondita valutazione sia delle prioritarie ed irrinunciabili esigenze di sicurezza, riconducibili ai compiti istituzionali dello Stato tesi a garantire nel territorio una pacifica ed ordinata convivenza, sia del preventivo accertamento della sussistenza dei presupposti che legittimano il rilascio del visto e, quindi, l'ingresso in Italia dei singoli stranieri.

La normativa stessa non prevede, infine, alcuna sanzione per l'ingresso clandestino dei cittadini stranieri.

Tale carenza normativa ha, quindi, finito per contribuire alla dilatazione del fenomeno, che va assumendo proporzioni sempre crescenti. Numerosi sono, infatti, gli stranieri di diversa etnia che, privi di regolare visto d'ingresso, riescono ad infiltrarsi attraverso alcuni punti della lunga fascia di confine terrestre, che va dalla Francia alla Jugoslavia o dei 220 chilometri della zona boschiva che separa l'Italia dalla Jugoslavia o, ancora, degli 8.000 chilometri di costa, ove riesce più facile eludere la vigilanza (grazie anche, in alcuni casi, all'opera di organizzazioni

clandestine dedite al traffico illecito di manodopera straniera).

Ulteriore elemento che favorisce la lievitazione di anomali insediamenti è poi costituito dalla mancata previsione di un'adeguata e moderna disciplina del permesso di soggiorno, considerato che nessun effetto è previsto in relazione al mancato rinnovo dello stesso, alla scadenza del termine stabilito o alla sua eventuale revoca o annullamento.

Alla data del 2 novembre 1988 gli stranieri soggiornanti in Italia, con regolare permesso di soggiorno, risultano essere 645.318.

I dati riportati, per altro, riguardano esclusivamente gli stranieri che, nel rispetto della vigente legislazione, hanno notificato la loro posizione, ai fini dell'ingresso e del permesso di soggiorno, alle competenti autorità.

Nei dati citati non sono compresi, quindi, tutti gli altri stranieri che, comunque entrati in Italia, vivono in posizione irregolare.

È difficile stabilirne con certezza l'entità, tra l'altro in continua evoluzione. Essi risultano, comunque, occupati in settori di attività economica connessi con l'agricoltura, la marineria, la ristorazione, gli alberghi, le autorimesse e, in maggior misura, nel settore domestico.

Le città dove maggiore è l'incidenza del fenomeno sono Genova, Milano, Torino, Bologna e Reggio Emilia, per le prospettive di occupazione offerte in relazione alle strutture industriali ivi esistenti.

Roma e Napoli costituiscono, invece, i centri urbani più appetibili per l'occupazione nel settore domestico.

Palermo, Trapani e Agrigento, dove più vasto è l'afflusso di cittadini nordafricani, offrono dal canto loro sbocchi soprattutto nei settori connessi con la lavorazione dei prodotti della pesca, a bordo dei pescherecci, o, per periodi stagionali, nelle campagne.

Rivestono, infine, interesse anche le città di Latina e Caserta, per ciò che riguarda l'occupazione nelle campagne, per periodi stagionali.

Fluttuanti presenze, a scadenze stagionali, si registrano anche nelle regioni di turismo balneare e nelle città ad alto indice di attrazione turistica, per la vendita ambulante, spesso abusiva, di articoli pseudorientali, nonché in regioni ad economia agricola, per la raccolta dei prodotti della terra o per la preparazione delle colture.

Strettamente connesso con il lavoro clandestino è il pericolo di ramificazioni della delinquenza nel mercato del lavoro occulto e il sorgere di organizzazioni dedite al traffico della manodopera straniera.

In tale direzione, le forze di polizia svolgono con impegno la loro azione, che ha consentito di raggiungere anche risultati apprezzabili con l'individuazione di cittadini italiani e filippini implicati nello sfruttamento della manodopera straniera.

Per contrastare il fenomeno, ho impartito puntuali direttive agli organi di polizia, richiamando l'attenzione circa l'esigenza di costanti, rigorosi e capillari controlli alle singole frontiere.

L'attività spiegata dalle forze dell'ordine nello specifico settore viene ora ad avvalersi delle nuove disposizioni introdotte in materia dalla legge 30 dicembre 1986, n. 943, che ha inteso disciplinare il collocamento ed il trattamento degli stranieri extracomunitari immigrati ed arginare, mediante la previsione di sanzioni penali, le immigrazioni clandestine.

I tratti distintivi della normativa si impernano sostanzialmente sui seguenti punti: riconoscimento, in armonia con i principi costituzionali, della parità di diritti tra lavoratori stranieri e loro famiglie e lavoratori italiani; garanzia dell'esercizio dei diritti sociali e sanitari; previsione di organi, a livello centrale e regionale, aventi il compito di disciplinare i flussi migratori, di reprimere le intermediazioni illegali di manodopera e di tutelare i diritti civili, sociali, economici e culturali dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie; istituzione, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di un apposito servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extra-

comunitari; espressa previsione del diritto di ricongiungimento del coniuge e dei figli a carico non emigrati; previsione di norme per l'avviamento al lavoro degli stranieri disoccupati; previsione di norme per gli stranieri studenti-lavoratori (con un minimo di 500 ore di lavoro annuali); previsione di procedure per l'accesso in Italia finalizzato all'espletamento di attività lavorativa; norme per ottenere la regolarizzazione della posizione degli stranieri presenti nel territorio dello Stato in data anteriore al 27 gennaio 1987 (data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 1986, n. 943).

È questo un aspetto che mi consente un primo apprezzamento dei risultati raggiunti e che induce, in pari tempo, a qualche riflessione.

Allo stato, 91.103 stranieri risultano essersi avvalsi della possibilità di regolarizzare la propria posizione, sia ai fini dell'attività lavorativa, sia ai fini del soggiorno.

In relazione ai risultati conseguiti e per venire incontro alle esigenze sociali evidenziate da più parti, il Parlamento ha approvato la legge 16 marzo 1988, n. 81, con la quale i termini per la regolarizzazione sono stati differiti al settembre 1988.

Di tale ultimo beneficio hanno fruito circa 9.500 stranieri fino al 30 settembre scorso.

Sul numero, obiettivamente limitato, delle regolarizzazioni ha certamente influito il timore dei lavoratori stranieri di perdere la propria occupazione a fronte della tendenza dei datori di lavoro di trarre lucro da prestazioni lavorative a basso costo.

Inoltre, va considerato che molti degli stranieri clandestini sono dediti al commercio in forma ambulante, la cui disciplina legislativa era stata a suo tempo inserita in un apposito disegno di legge governativo, successivamente decaduto per la fine anticipata della legislatura.

D'altra parte, la legge n. 943 del 1986 ha avuto finora limitata applicazione, sia da parte degli organi dello Stato, coin-

volti sotto diversi profili, sia da parte delle regioni.

Si tratta infatti di una complessa normativa che richiederà un certo tempo per essere applicata integralmente e che necessita, a tal fine, di un'adeguata presa di coscienza, da parte del tessuto sociale, delle nuove realtà.

Il Governo non mancherà di attivarsi affinché siano adottati tutti i provvedimenti amministrativi, previsti dalle nuove disposizioni, e si impegna a farsi promotore anche degli eventuali interventi di natura legislativa che l'esperienza applicativa renderà necessari per migliorare una legge che può già definirsi buona e che viene ritenuta tra le più avanzate del mondo nella materia.

Infine, si tratta di dare un'interpretazione estensiva a quelle norme della legge che sollecitano più organi dello Stato e gli enti di patronato a dare una corretta informazione della legge medesima nell'intento di conseguire un'effettiva integrazione sociale degli stranieri.

Su questo tema, in modo più diffuso, potrà dare informazioni alla Commissione il ministro del lavoro, onorevole Formica.

Nella comunità straniera presente in Italia, un ruolo di rilievo è poi rappresentato dai cittadini di varie nazionalità che sempre più numerosi vengono nel nostro paese per l'accresciuto interesse verso le istituzioni culturali italiane.

Esistono, tuttavia, obiettivi limiti alla disponibilità di accoglimento delle sempre più pressanti richieste di iscrizione universitaria, considerata l'analoga richiesta degli studenti italiani.

A tale scopo, negli ultimi anni, in assenza di un'organica disciplina legislativa, si è reso necessario diramare, di concerto con i Ministeri degli affari esteri e della pubblica istruzione, disposizioni per disciplinare l'ingresso di studenti stranieri in Italia.

Tali direttive sono intese a tutelare quegli stranieri che scelgono realmente l'Italia per completare la loro formazione professionale e ad impedire il sovraffollamento delle sedi universitarie, alimentato da quei cittadini stranieri che, con il mo-

tivo di studio, coprono la volontà di restare nel territorio nazionale per altri obiettivi.

In questo settore è quindi indispensabile una normativa organica che regoli l'afflusso degli studenti stranieri in Italia e ne agevoli la frequenza ed il profitto negli studi.

Preliminare a tale disciplina è comunque la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri in Italia.

È una questione che richiede infatti una non più rinviabile soluzione volta a conciliare due opposte esigenze: quella di garantire il soggiorno e la permanenza in Italia di cittadini stranieri che risultino in regola con la legge e quella di perseguire, con il dovuto rigore, quanti giungono illegalmente nel nostro paese.

In proposito, è fermo convincimento del Governo che da tali misure non potrà non derivare una maggiore tutela per lo stesso cittadino straniero, anche per il rispetto del principio di reciprocità, che regola la permanenza ed il soggiorno del cittadino italiano all'estero.

È questo un compito cui tutti, Governo e Parlamento, siamo chiamati con un impegno di sempre maggiore responsabilità in relazione all'esigenza di armonizzare la legislazione italiana con quella vigente nella più ampia società internazionale e, in vista della scadenza del 1992, con quella vigente nell'ambito comunitario.

Il Governo si è impegnato a presentare quanto prima un disegno di legge, già in corso di avanzata elaborazione, che colmi i vuoti attualmente esistenti nell'ordinamento e cioè preveda il riconoscimento agli stranieri legalmente residenti in Italia della parità di trattamento con i cittadini italiani in materia di servizi sociali, assistenza sanitaria, accesso all'istruzione ed all'abitazione. Il compito di coordinare l'iniziativa, cui sono interessati il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'interno e quello della pubblica istruzione, è stato affidato al ministro per gli affari sociali, Jervolino Russo.

PRESIDENTE. Nel prosieguo della nostra indagine è prevista proprio l'audizione del ministro Jervolino Russo.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno.* Il disegno di legge dovrà inoltre contenere: apposite norme sull'accesso e sul respingimento degli stranieri alla frontiera; un'adeguata e moderna disciplina del permesso di soggiorno, avente di regola validità biennale, cui è connessa la possibilità di ottenere autorizzazioni e licenze, oltre all'iscrizione anagrafica presso il comune di residenza, ed il rilascio della carta d'identità; nuove norme relative all'espulsione degli stranieri dal territorio dello Stato, dando agli stessi l'opportunità di non essere rinviiati verso Stati dove potrebbero essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione ed opinioni politiche; la previsione del reato di favoreggiamento di ingresso irregolare di cittadini stranieri nel territorio dello Stato.

Un'altra ragione, ben più significativa, che spinge gli stranieri verso il nostro paese, è la ricerca di asilo politico. Il numero dei rifugiati risulta in costante aumento in relazione anche alle diverse situazioni locali che in varie parti del mondo spingono un numero sempre maggiore di persone a trovare protezione nei paesi europei contro persecuzioni politiche e religiose.

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sui rifugiati, sottoscrivendo la clausola territoriale in virtù della quale si è impegnata a riconoscere lo *status* di rifugiato politico solo ai profughi provenienti dai paesi europei (clausola della cosiddetta « riserva geografica »). Tale circostanza non ha comunque impedito di accogliere nella Repubblica profughi di altre etnie per i quali, in virtù della vigente normativa, non risulta possibile riconoscere i diritti e le garanzie della Convenzione.

Alla data del 30 settembre scorso, il numero degli stranieri richiedenti la qualifica di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra, ed assistiti con oneri a carico dell'amministrazione dell'interno,

ammontava a 6.666 unità. Il dato riferito rivela un'ulteriore flessione rispetto all'inizio del precedente mese di luglio (7.638) ed un'apprezzabile diminuzione complessiva rispetto agli stranieri assistiti nel novembre 1987, che raggiungevano le 12 mila unità.

Il dato stesso costituisce, altresì, il risultato dell'impegno del Ministero dell'interno nell'agevolare il trasferimento dei profughi verso i paesi di definitiva sistemazione. Né può trascurarsi l'impegno dell'amministrazione volto ad assicurare soddisfacenti livelli di assistenza sociale e sanitaria ai profughi non riconosciuti ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, che rappresentano una cospicua maggioranza degli stranieri assistiti.

Da più parti è stata prospettata l'esigenza di superare tale anomalia; pertanto, sono attualmente allo studio nuove norme procedurali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato nonché il riconoscimento dei diritti spettanti a quanti hanno ottenuto tale *status*.

In questo campo, l'orientamento per superare la limitazione geografica posta dall'Italia alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati è indirizzato verso lo studio di programmi predeterminati che individuino contingenti di profughi per i quali sarà possibile fornire ospitalità ed assistenza.

Inoltre, va ricercato un indispensabile coordinamento con le analoghe legislazioni degli altri paesi comunitari, soprattutto per i raccordi fra i paesi di prima ospitalità, tra i quali è l'Italia, e quelli di destinazione, anche in relazione al processo di integrazione ed in vista della liberalizzazione delle frontiere prevista per il 1992.

Il problema forma comunque oggetto di attenta analisi da parte governativa, a tal punto che è in fase di elaborazione un apposito schema di disegno di legge. La materia necessita, però, di attenta riflessione, in vista del superamento della « riserva geografica » e delle pressioni migratorie che interessano il nostro paese.

La nuova normativa, che, come ricordava poc'anzi il presidente Labriola, do-

vrà dare concreta applicazione all'articolo 10 della Costituzione, relativamente al diritto di asilo dei cittadini stranieri in Italia, dovrà tenere nel dovuto conto le intese internazionali in corso sulla materia. Ciò al fine di evitare che dopo il 1992 gli stranieri, compresi quelli richiedenti asilo, passino troppo facilmente le nostre frontiere, raggiungano senza ostacoli i paesi della Comunità europea e rifluiscono poi da questi nel nostro territorio.

È impegno del nostro paese, cioè di una democrazia repubblicana, assicurare il diritto di asilo nei casi in cui ne sussistano i presupposti di fatto; ma occorre essere, poi, in grado di garantire condizioni di vita accettabili e non solo interventi di natura assistenziale.

Per conseguire un'efficace tutela della condizione dello straniero in Italia sono ancora necessari interventi che non lascino spazi ad irregolarità, specie in direzione della disciplina dell'ingresso e soggiorno che in tanta misura favorisce il fenomeno della clandestinità.

Invero, i problemi che i nuovi immigrati si trovano a dover affrontare non sono di scarsa rilevanza e riguardano la lingua, un lavoro stabile, la casa, tradizioni culturali e religiose diverse. Tali fattori hanno determinato, per alcuni di essi, indubbie difficoltà di assimilazione ed inserimento, che spesso rendono gli stranieri — fatto mai troppo deprecato — facile preda di organizzazioni del crimine, specie nei grandi centri urbani.

Negli ultimi tempi, inoltre, si sono registrati episodi di insofferenza nei confronti degli stranieri, che non hanno mancato di avere un'eco negli organi di stampa e nell'opinione pubblica. Prendendo spunto da tali deprecabili episodi, che solo in casi isolati hanno assunto l'aspetto ed i toni di vera e propria intolleranza o di razzismo, estranei alla nostra tradizione di civiltà...

GIOVANNI FERRARA. Non molto estranei, per la verità !

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Non parlo degli episodi di razzismo interno.

PRESIDENTE. Per quanto mi riguarda, esprimo riserve non solo per gli episodi di razzismo interno, ma anche, purtroppo, per quello esterno.

GIOVANNI FERRARA. Il razzismo lo abbiamo dimostrato in Libia, in Etiopia...

PRESIDENTE. Anche se le radici sono le stesse, in quei casi si trattava di imperialismo.

GIOVANNI FERRARA. ... e lo abbiamo dimostrato, negli anni sessanta, nei rapporti tra cittadini del Nord e cittadini del Sud.

PRESIDENTE. Su questo siamo d'accordo.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Siamo certamente d'accordo nell'esprimere giudizi su ciò che è avvenuto in passato; però ritengo che le parole debbano essere giustamente soppesate.

Prendendo spunto — dicevo — da tali deprecabili episodi, codesta Commissione ha voluto dedicare all'argomento, nello scorso mese di luglio, un ampio e circostanziato dibattito parlamentare, conclusosi con l'approvazione di una risoluzione che impegna il Governo ad una politica e ad un'azione amministrativa volte a prevenire il verificarsi di tali manifestazioni. In particolare, la risoluzione invitava il Governo a dare piena attuazione alla legge 30 dicembre 1986, n. 943, ed a promuovere un'attività culturale e d'informazione, dirette a favorire una corretta conoscenza delle leggi che riguardano la presenza di stranieri in Italia oltre che l'effettivo accesso, degli stessi ai servizi garantiti dalla legge ai cittadini italiani.

Per quanto attiene alle dirette responsabilità del Ministero dell'interno, posso assicurare la Commissione che massima importanza ed attenzione vengono costantemente riservate, da tutte le componenti l'amministrazione, agli impegni contenuti nella risoluzione, e che sono pronto a cogliere tutti i suggerimenti, o le critiche, che dovessero essere formulati rispetto al-

l'osservanza della risoluzione stessa. D'altra parte, non posso fare a meno di osservare che le forze dell'ordine hanno sempre dispiegato, nello spirito della loro tradizione, un ruolo attivo nella difesa dei diritti civili di chiunque sia presente sul territorio nazionale, senza discriminazione, in un'ottica di solidarietà, di eguaglianza e di giustizia sociale.

Per altro, per rendere più efficace ed incisiva l'attività di prevenzione, con circolare del 1° giugno scorso ho richiamato l'attenzione degli organi di polizia sull'esigenza di svolgere un'assidua vigilanza per contenere il pericolo di una degenerazione dei fenomeni d'intolleranza nei confronti degli stranieri e di imprimere il massimo impulso all'attività informativa ed investigativa per l'individuazione dei responsabili di simili incresciosi episodi.

Prima di concludere, desidero ricordare agli onorevoli colleghi come ai problemi della presenza e del soggiorno di cittadini stranieri venga rivolta crescente attenzione anche da parte degli organi responsabili della Comunità europea.

Il 29 giugno scorso, infatti, la Commissione delle Comunità europee ha trasmesso al Consiglio un progetto di risoluzione relativo alla lotta contro il razzismo e la xenofobia.

Tale progetto ha lo scopo di dare attuazione alla dichiarazione dell'11 giugno 1986, con la quale il Parlamento europeo e gli organismi comunitari hanno espresso la volontà di proseguire gli sforzi « per proteggere l'individualità e la dignità di ogni membro della società e di rifiutare qualsiasi forma di segregazione degli stranieri ».

Per conseguire tale obiettivo vengono delineate alcune misure di carattere legislativo ed interventi nel settore dell'informazione e dell'istruzione, che si propongono di favorire l'eliminazione dei pregiudizi razziali e di sviluppare il senso civico ed i valori del pluralismo e della tolleranza tra i giovani di tutta l'Europa.

Onorevoli colleghi, ritengo di aver sufficientemente riferito circa l'impegno costante posto in essere dal Ministero dell'interno nel dare attuazione alla norma-

tiva vigente in materia di presenza e di soggiorno di cittadini stranieri nel territorio nazionale.

Nello svolgimento di tale compito, il Ministero dell'interno è sempre più mosso dalla responsabile consapevolezza di dover assicurare agli stranieri in Italia un trattamento analogo a quello riservato agli altri cittadini italiani, in armonia con quanto avviene nella società europea ed occidentale.

Per tale motivo, il Governo ha avvertito l'esigenza di avviare la predisposizione di nuovi strumenti normativi che, in sostituzione dell'attuale legislazione, per altro superata dai tempi, corrispondano anche all'obiettivo di adeguarsi, in misura sempre maggiore, ai principi costituzionali, che delineano la fisionomia di una società democratica, aperta e pluralista.

In tale prospettiva si muove, quindi, l'iniziativa del Governo di una nuova normativa sull'ingresso ed il soggiorno dei cittadini stranieri in Italia, nella salvaguardia degli indispensabili cardini democratici che contraddistinguono la nostra democrazia repubblicana.

Nello stesso spirito, il Governo non manca di prendere anche in considerazione tutti quei settori di intervento che possano, di volta in volta, essere indicati dall'esperienza.

In conclusione, la presenza di un consistente numero di cittadini stranieri nel territorio nazionale rappresenta un dato nuovo della realtà sociale italiana, con il quale tutta la popolazione è chiamata a confrontarsi, e rappresenterà, tra non molti anni, un fatto nuovo per l'intero continente europeo, con il quale, quindi, tutti gli europei dovranno misurarsi.

Mi rendo conto che è molto più difficile operare per garantire realmente i diritti dei cittadini stranieri in Italia, ora che il fenomeno si presenta nella sua concretezza e si ingigantisce, mentre era molto facile limitarsi a semplici affermazioni in passato, quando il fenomeno di cui ci stiamo occupando era quasi inesistente nel nostro paese.

Riconosco, quindi, che al momento non esiste in Italia una matura coscienza sociale, pronta ad affrontare questi problemi per i quali, sempre più, si rivela indispensabile lo sviluppo di una psicologia collettiva e della disponibilità necessaria per accettare, a tutti i livelli della vita sociale, la convivenza con i cittadini stranieri.

Il fenomeno in questione, tuttavia, è immancabilmente destinato ad accentuarsi nel tempo, in relazione sia alla crescita demografica dell'Asia e dell'Africa, sia alla vocazione europea e mediterranea del nostro paese, sia infine — mi sia consentito — alla « crescita sotto zero » della nostra popolazione.

Il superamento della difficile situazione richiede, quindi, il contributo fattivo di tutte le istituzioni responsabili.

Certo, le forze dell'ordine non mancheranno di svolgere una sempre maggiore vigilanza in un settore così delicato.

Per altro, le difficoltà che incontrano i cittadini stranieri in Italia non potranno essere superate solo grazie ad un'attività di prevenzione, pur se specificamente mirata, o di repressione.

È necessaria, infatti, una serie articolata di misure e di interventi, per la cui attuazione è richiesta l'attivazione di tutte le energie disponibili: dalla realizzazione, soprattutto nelle grandi aree metropolitane, delle strutture necessarie a favorire l'accoglimento degli stranieri, agli interventi che potranno essere promossi nel campo della cultura e dell'educazione per sensibilizzare maggiormente le giovani generazioni.

Solo in tale modo sarà possibile favorire l'effettivo inserimento degli immigrati nel tessuto vivo della società ed evitare i rischi di conflitti con la popolazione residente, i quali sono all'origine di quelle manifestazioni di insofferenza che non mancano di suscitare nel Governo motivate apprensioni.

Sono anche queste le ragioni che mi inducono a ringraziare il presidente Labriola ed a salutare con vivo compiacimento l'iniziativa assunta dalla Commissione affari costituzionali, riconfermando

la piena disponibilità a migliorare e, ove fosse necessario, a modificare le indicazioni emerse in sede governativa.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Gava per l'ampio e documentato contributo offerto alla nostra indagine.

GIOVANNI FERRARA. Ritengo che la Commissione debba disporre del tempo necessario per l'analisi della relazione del ministro dell'interno; pertanto, chiedo che la discussione sia rinviata ad altra seduta.

PRESIDENTE. Non è possibile accogliere la sua richiesta, onorevole Ferrara. Questa mattina, in Assemblea, il gruppo comunista ha chiesto ed ottenuto la sconvocazione delle Commissioni durante il dibattito sul disegno di legge finanziaria e sul bilancio dello Stato. Si è così stabilito che nella giornata odierna le Commissioni proseguano i loro lavori, restando inteso che da domani esse saranno sconvocate in concomitanza con le sedute dell'Assemblea.

Conseguentemente, questa Commissione sarà convocata domani mattina, alle 9, per il solo esame in sede consultiva ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento e sarà, successivamente, convocata alle 13, al termine della seduta anti-meridiana dell'Assemblea.

Per quanto riguarda la seduta odierna, la Commissione potrebbe intanto porre al ministro dell'interno un primo gruppo di quesiti, invitandolo ad una successiva audizione per concludere il dibattito sulla sua relazione. Inoltre, non ritengo opportuno rinviare i nostri lavori perché, se dovessimo seguire questa strada dopo ogni audizione, la nostra indagine procederebbe al rallentatore. In ogni modo, gli uffici provvederanno a porre la relazione del ministro a disposizione di tutti i commissari.

GIANNI LANZINGER. Ringrazio il ministro Gava per la sua disponibilità a riferire alla Commissione non soltanto i dati acquisiti, ma anche quelli prevedibili

in base alle iniziative governative. È, infatti, di massimo interesse per la Commissione conoscere gli impulsi che il Governo intende immettere sia nell'azione amministrativa sia in quella legislativa.

Rispetto ai dati di partenza di carattere statistico-oggettivo (gli unici in grado di descrivere con precisione l'ampiezza del fenomeno), vorrei chiedere al ministro il suo parere su alcune informazioni provenienti da fonti qualificate, come il Ministero dell'interno, il CENSIS ed il Ministero del lavoro.

Innanzitutto, gli « irregolari », cioè i clandestini (provenienti prevalentemente da paesi extracomunitari), oscillerebbero tra i 600 mila ed il milione. Si tratta di lavoratori « in nero » che vivono in condizioni di assoluta marginalità, sia sociale, sia lavorativa. Da questo punto di vista, la legge n. 943 del 1986 non ha funzionato, per una serie di ragioni sulle quali gradirei conoscere l'opinione del ministro.

La tipologia di lavoratore descritta da quella legge è estremamente riduttiva, in quanto si riferisce al dipendente stabile da un unico datore di lavoro. Sappiamo, invece, che il fenomeno dell'immigrazione clandestina si dispiega « a ventaglio » su tutte le possibili attività lavorative, comprese quelle autonome, di cui pure va consentita la regolarizzazione. Tra queste ultime si può annoverare anche l'attività del singolo « vu' cumprà » che, formalmente, non dipende da nessuno.

Inoltre, la legge n. 943 non consente di regolarizzare la posizione dei lavoratori giornalieri, pure di grande rilevanza, come ricordava il ministro, in quelle province in cui si esercita la raccolta stagionale dei prodotti agricoli.

In base alla legge n. 943, infine, non è possibile regolarizzare i casi di dipendenza congiunta da più datori di lavoro.

Vorrei ricordare un dato allarmante: da quando la legge è entrata in vigore, soltanto il 9,6 per cento dei clandestini ha regolarizzato la propria posizione. Si tratta di una percentuale assolutamente esigua, dovuta anche al mancato rispetto da parte dei ministeri interessati delle incombenze amministrative ad essi attri-

buite dalla legge (per esempio, non è stato ancora istituito il Comitato per i lavoratori clandestini extracomunitari). Altrimenti, sarebbe stato già raggiunto quello che lei, signor ministro, definiva ancora come obiettivo, cioè la parità del clandestino con il cittadino per quanto riguarda i diritti sociali e sanitari.

Vi è, inoltre, il problema della salvaguardia dell'identità culturale. Una delle più importanti minoranze linguistiche nel nostro paese è ormai quella *swahili*, che non ha alcuna occasione per esprimersi. A tal fine, sarebbe opportuno garantire appositi luoghi di riunione, come da tempo richiesto da quei lavoratori, in modo che essi possano identificarsi in una comunità. Attualmente, neanche questa garanzia minima viene assicurata dalle istituzioni.

Il gruppo verde è particolarmente sensibile a queste tematiche ed intende conoscere su di esse l'orientamento del Governo per il futuro.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Per quanto riguarda il numero degli irregolari, non sono in grado di esprimermi con certezza, ma le cifre indicate dall'onorevole Lanzinger sono attendibili, anche se sono sempre piuttosto perplesso di fronte alle statistiche sul cosiddetto « sommerso ».

È indubbiamente vero che le tipologie previste dalla legge n. 943 hanno determinato alcuni inconvenienti, in quanto estremamente limitative (sono circa 91 mila i clandestini che hanno regolarizzato la loro posizione, cui se ne sono aggiunti successivamente altri 9 mila). Sotto questo punto di vista, il Governo non intende proporre un'ulteriore proroga perché si rende conto della necessità di intervenire in modo complessivo sulla materia, da un lato regolamentando l'ingresso degli stranieri sul nostro territorio, dall'altro introducendo nella legge n. 943 nuove tipologie che consentano la denuncia anche dei casi indicati dall'onorevole Lanzinger.

Il Governo auspica che le sollecitazioni provenienti dalla Commissione si ripercuotano favorevolmente sull'*iter* del disegno di legge già presentato.

PRESIDENTE. Se l'onorevole Lanzinger permette, vorrei cogliere l'occasione di questa prima risposta del ministro per porre due questioni. In primo luogo, invito gli uffici a predisporre una raccolta ragionata della giurisprudenza dell'ultimo decennio sulla condizione dello straniero in Italia, anche se probabilmente tale raccolta avrà un valore relativo, in quanto sappiamo bene che lo straniero è di fatto escluso dalla tutela giudiziaria, nel senso che nove volte su dieci non vi fa ricorso anche se è consapevole di avere subito un'ingiustizia.

In secondo luogo, faccio presente al ministro Gava che la Commissione ha in programma di ascoltare, nel corso dell'indagine, i sindaci delle città più interessate al fenomeno. Mi chiedo se non sia il caso di prevedere anche l'audizione dei prefetti, perché si ha la sensazione che le prefetture siano del tutto ignare (penso per esempio a quella di Caserta) del loro dovere di assicurare adeguate forme di tutela agli stranieri, non tanto rispetto alle sopraffazioni da parte dei poteri dello Stato, quanto nei confronti della struttura sostanzialmente ingiusta del mercato del lavoro e della distribuzione dei beni.

Mi ha colpito un episodio in sé non dico banale ma senz'altro giornaliero, un'effemeride (però, qualche volta, singoli episodi fanno capire ciò che « formicola » sotto il manto della superficie). Noi che viviamo a Roma – chi più, chi meno – per alcuni giorni della settimana, assistiamo allo spettacolo struggente dei giovani polacchi fermi ai semafori, che, per sopravvivere, prestano qualche assistenza alle automobili di passaggio. Personalmente, sono rimasto molto colpito dalla civiltà e dal grande garbo di quella gioventù, che versa in una condizione veramente triste. Indubbiamente si tratta di giovani stranieri meritevoli del diritto di asilo, in quanto nel paese di appartenenza le libertà fondamentali della democrazia politica non sono garantite. Senz'altro, la Polonia è un paese che ricade nella previsione dell'articolo 10 della Costituzione, perché non vi è libertà politica e sindacale (tanto per fare un esempio).

Recentemente, è stata impartita ai vigili urbani la direttiva di reprimere il fenomeno. Il prefetto di Roma ha qualcosa da dire in merito? Il Parlamento rispetta l'autonomia dell'ente locale; ma, sicuramente, in sede di consiglio comunale di Roma sorgerà qualche problema. In che modo lo Stato garantisce il pari trattamento? Si potrebbe capire un provvedimento che tendesse a scoraggiare ogni attività svolta ai semafori, per motivi di ordine pubblico; però, dovrebbe riguardare non solo i polacchi, ma anche gli italiani che, per esempio, vendono fiori all'angolo di ponte Cavour. Se così non è, se il provvedimento è rivolto solo ai cittadini polacchi, siamo di fronte ad un comportamento dell'autorità amministrativa che non esito a definire infame. Sarebbe interessante conoscere l'atteggiamento del prefetto di Roma — che ha poteri di vigilanza, di reazione e di intervento — in merito alla questione.

Ho voluto citare un caso che è sotto i nostri occhi, per fare capire quale sia il tipo di mutamento di cultura amministrativa che si richiede all'apparato dello Stato.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Purtroppo, devo prendere parte ad un'altra riunione e, pertanto, non ho molto tempo a disposizione. Per quanto riguarda l'argomento trattato dal presidente, molto delicato ed in merito al quale occorrerà un accertamento, bisogna distinguere tra il rifugiato e chi cerca un lavoro; il rifugiato a cui si dà asilo politico, a differenza del lavoratore di colore, viene assistito ed alloggiato ad opera del Ministero dell'interno. In riferimento ai polacchi, che sono considerati rifugiati politici, non sono in grado di precisare il loro *status*, in quanto esiste ancora qualche interrogativo in materia. Comunque, va sottolineata la diversità di regime e di trattamento esistente tra il rifugiato e chi fa ingresso nel nostro paese soltanto per trovare un lavoro.

PRESIDENTE. Comprendo le argomentazioni del ministro Gava; tuttavia, la

questione da me posta riguarda la mancata attuazione della norma contenuta nell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione. Ritengo che il principio in essa affermato sia comunque vincolante e debba rappresentare un elemento di riferimento per le pubbliche autorità.

L'ingiustizia può manifestarsi anche in un differente atteggiamento, di misericordia o di tolleranza nei confronti degli italiani e degli stranieri. Gli uni e gli altri esercitano attività non autorizzate, per cui rappresenta un'iniquità l'applicazione della legge solo per gli stranieri.

AMEDEO ZAMPIERI. È anche una questione di differente entità del fenomeno, nel caso degli italiani e nel caso degli stranieri.

PRESIDENTE. Al riguardo, ritengo che, nel nostro paese, le attività non autorizzate degli italiani, che vengono tollerate in base ad un comune principio di convivenza, siano in numero molto superiore rispetto a quelle svolte dagli stranieri. Non credo, quindi, che sia corretto intervenire soltanto su questi ultimi.

L'articolo 10, terzo comma, della Costituzione così recita: « Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge ». Si tratta di una delle norme costituzionali in base alle quali si può affermare che il razzismo non è ammesso dal nostro ordinamento.

Ringrazio il ministro Gava per il suo contributo ai nostri lavori. Egli è, ora, costretto ad allontanarsi dalla nostra aula per i suoi impegni politici, ma avremo occasione di incontrarlo nuovamente nel corso della presente indagine conoscitiva.

La seduta termina alle 18,10.