

**3**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 20 DICEMBRE 1988**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione del capo del servizio del contenzioso diplomatico, dei trattati e degli affari legislativi del Ministero degli affari esteri, professor Luigi Ferrari Bravo, e del capo dell'ufficio stranieri della direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli affari esteri, dottor Dino Danesi Visconti.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del capo del servizio del contenzioso diplomatico, dei trattati e degli affari legislativi del Ministero degli affari esteri, professor Luigi Ferrari Bravo, che ringraziamo per aver accolto prontamente l'invito della Commissione. Ringraziamo anche il dottor Dino Danesi Visconti, capo dell'ufficio stranieri della direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli affari esteri, per la sua presenza.

Nel corso delle precedenti sedute erano sorti alcuni quesiti, con particolare riguardo alla questione della riserva geografica che delimita negativamente – secondo il giudizio prevalente delle forze politiche – il riconoscimento dei diritti dei rifugiati, la cui definizione, pur prevista dalla nostra Costituzione, ancora non è oggetto di una specifica disciplina legislativa. Si è soprattutto posto il problema se sia indispensabile procedere all'approvazione di un atto legislativo per porre in essere una tutela piena – e superare, quindi, questa clausola – o se non sia

sufficiente un atto del Governo idoneo a rimuovere tale limitazione.

Una fonte autorevole ci ha riferito che esistono opinioni diverse all'interno dell'amministrazione. Desidero sapere dal professor Ferrari Bravo, che è l'autorità più attendibile e competente in materia, quali siano le posizioni, quali gli atti necessari e a quale punto sia la questione anche per consentire alla nostra Commissione di adottare provvedimenti appropriati.

Do senz'altro la parola al professor Ferrari Bravo.

**LUIGI FERRARI BRAVO, Capo del servizio del contenzioso diplomatico, dei trattati e degli affari legislativi del Ministero degli affari esteri.** La ringrazio, signor presidente. Esporrò alla Commissione le mie opinioni, che ritengo siano condivise dal Ministero degli affari esteri (in ogni caso, dal servizio giuridico).

La cosiddetta « clausola di limitazione geografica » in realtà altro non è che una riserva, specificatamente consentita dalla Conferenza di Ginevra del 28 luglio 1951, che riguarda i rifugiati ed è operante oggi in forma più ridotta a seguito della successiva adozione (ratificata con legge) del protocollo di New York del 1967 che ha fatto cadere la clausola temporale concernente i rifugiati anteriormente al 1° gennaio 1951. All'atto pratico – come la Commissione sa – la clausola è stata applicata con notevoli aperture (famosa è quella relativa agli esuli cileni).

Recentemente, il Governo ha accettato ordini del giorno presentati alla Camera ed al Senato, nei quali si chiedeva l'abolizione della clausola. Tecnicamente, essa potrebbe essere rimossa con una semplice deliberazione del Governo, seguita dalla notifica al Segretario generale delle Na-

zioni Unite del ritiro della riserva da parte dell'Italia.

Si tratta, comunque, di una riserva di un certo rilievo, intorno alla quale sono andati consolidandosi, in tutti questi anni, la prassi amministrativa e l'assetto legislativo e regolamentare per quanto riguarda il trattamento dei rifugiati in Italia. Ritengo quindi - esprimendo il mio modesto parere - che il Governo debba non chiedere addirittura l'approvazione di una legge (una proposta di legge è già stata presentata dagli onorevoli Rutelli ed altri), bensì rendere noto al Parlamento in quale modo stia provvedendo alla questione. D'altra parte, ciò sarebbe in conformità con il contenuto degli ordini del giorno accolti dal ministro degli affari esteri.

L'adozione dello strumento legislativo determinerebbe una situazione che di fatto corrisponderebbe al ritiro della riserva, perché un tale provvedimento imporrebbe all'autorità amministrativa italiana di non tenerne conto: il che equivarrebbe all'abolizione della riserva medesima.

La ragione per la quale il Governo ancora non ha proceduto nell'operazione, anche se gli ordini del giorno sono di recentissima approvazione (il 19 ottobre quello della Camera ed il 1° dicembre quello del Senato), dipende dalla necessità di coordinare l'azione dell'esecutivo nel suo complesso. Infatti, il problema principale concerne la predisposizione di strutture adeguate a ricevere tutti gli individui che, presumibilmente, una volta caduta la riserva geografica, affluiranno in numero superiore rispetto ad oggi: per esempio, il Ministero dell'interno (e qui raggiungo il limite della mia competenza) dovrebbe attrezzare strutture ricettive appropriate. Inoltre, vi è il problema delle disponibilità finanziarie. Queste sono state le obiezioni sollevate, ma nessuno nell'ambito del Governo si è opposto al ritiro della riserva non solo per gli impegni assunti con il Parlamento, ma anche nel quadro dell'apertura delle frontiere connessa con l'adesione al famoso accordo di Schengen attualmente in vigore tra la Francia, la Germania occidentale

ed il Benelux, al quale anche l'Italia ha intenzione di aderire. Ma non basta la nostra volontà, occorre che le altre nazioni contraenti ci confermino che abbiamo espletato tutte le procedure.

SILVIA BARBIERI. Desidero svolgere una riflessione, più che porre domande. A me sembra di registrare, a mano a mano che procediamo nell'indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo, un profondissimo divario tra le convinzioni espresse e le buone intenzioni circa la necessità di porre ordine e giustizia in questa materia, da una parte, e le iniziative concrete, dall'altra. Quanto ci è stato detto oggi dal professor Ferrari Bravo mi conferma nelle mie impressioni. Da un lato, infatti, risulta che la rimozione della cosiddetta « riserva geografica » potrebbe essere effettuata con un semplice atto governativo; dall'altro, invece, si registra ancora una carenza di collegamento tra i ministeri competenti, giacché le varie amministrazioni assumono il problema come centrale ma s'impantanano nelle difficoltà delle reciproche relazioni.

Certamente, l'accoglimento degli ordini del giorno presentati su tale materia alla Camera ed al Senato rappresenta un elemento positivo cui si contrappongono, però, dati fortemente negativi. Sono, infatti, convinta che per affrontare un problema così complesso sia necessario predisporre non solo atti normativi, bensì anche strutture idonee. In proposito, ricordo che nel corso della discussione del disegno di legge finanziaria per il 1989 le opposizioni avevano presentato un emendamento tendente ad introdurre una posta di bilancio finalizzata alla realizzazione degli interventi necessari per abolire la riserva geografica. Tuttavia, il suddetto emendamento, non accettato dal relatore né dal Governo, fu poi respinto dalla Camera.

In conclusione, desidero prendere atto della notevole differenza esistente tra le posizioni di principio che vengono riaffermate e gli atti concreti con cui si dovrebbe dare attuazione alle stesse posizioni di principio.

PRESIDENTE. Desidero sottoporre all'attenzione del dottor Ferrari Bravo due questioni in ordine alle quali mi auguro di ricevere risposte precise.

In primo luogo, ho ritenuto di intravedere una predisposizione favorevole da parte del Governo nei confronti dell'abolizione della riserva geografica, come è testimoniato anche dall'accoglimento degli ordini del giorno presentati su tale materia alla Camera ed al Senato. In proposito, non intendo soffermarmi sul problema (che potrebbe sembrare astratto, ma in realtà non lo è) della situazione che si creerebbe nel nostro ordinamento se venisse approvata una legge che abolisse la riserva geografica sul piano interno, mentre la riserva stessa rimarrebbe valida nell'ambito delle relazioni internazionali. Si determinerebbe, in tale modo, una contraddizione, in quanto vi sarebbe una norma valida nell'ambito del diritto interno ma non di quello internazionale.

Tuttavia, il Parlamento potrebbe rinunciare a procedere all'approvazione di una legge tendente ad abolire la riserva geografica qualora il Governo manifestasse la propria volontà di procedere all'abolizione stessa. In proposito, mi rendo conto del fatto che sono sorte difficoltà imputabili al Ministero dell'interno e non a quello degli affari esteri. Tuttavia, non si deve dimenticare che entrambi i dicasteri fanno parte di un unico organo denominato « Governo della Repubblica ».

Sulla base di tali premesse, vorrei sapere, in secondo luogo, se, nell'ambito dei contatti che vi sono stati tra l'amministrazione degli esteri e quella dell'interno, sia stata formulata una previsione circa il tempo da dedicare alla predisposizione degli strumenti idonei a realizzare l'abolizione della riserva geografica. Infatti, nel caso in cui la suddetta previsione fosse stata effettuata, si potrebbe invitare il Governo (mediante una deliberazione della Commissione o dell'Assemblea) a procedere alla rimozione della riserva geografica, rinviando però l'entrata in vigore di tale provvedimento al momento in cui il Ministero dell'interno sarà in grado di affrontarne le conseguenze.

LUIGI FERRARI BRAVO, *Capo del servizio del contenzioso diplomatico, dei trattati e degli affari legislativi del Ministero degli affari esteri*. Personalmente risponderò solo ad una parte dei quesiti che mi sono stati rivolti, dal momento che su tale materia ha una competenza più specifica il dottor Danesi Visconti, che fa parte della direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli affari esteri.

Comunque, sempre in relazione alla materia in questione, i contatti tra il Ministero degli affari esteri e quello dell'interno investono sostanzialmente due profili. Il primo si concretizzerà nell'imminente presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa sulla condizione dello straniero in Italia e sul problema dei rifugiati. Tale disegno di legge avrà come primo firmatario il ministro dell'interno, che agirà di concerto con i ministri degli affari esteri, della giustizia, del tesoro e per gli affari sociali. Quest'ultimo, inoltre, avrà il compito di effettuare il coordinamento complessivo del disegno di legge il quale, successivamente, sarà esaminato congiuntamente ad analoghe iniziative parlamentari.

In secondo luogo, si deve tenere conto della questione connessa con la partecipazione dell'Italia all'accordo di Schengen, da cui consegue la necessità di adottare una serie di misure di carattere amministrativo, affrontando problemi analoghi a quelli che si pongono a seguito dell'ingresso di un nuovo paese nella Comunità economica europea. Infatti, se uno Stato decide di aderire ad un'alleanza, deve innanzitutto accettare l'*acquis communautaire*.

Tornando all'accordo di Schengen, va detto che l'Italia, se deciderà di aderirvi, dovrà adottare tutti i provvedimenti di attuazione che i cinque Stati attualmente membri dell'intesa hanno già emanato. Tali provvedimenti riguarderanno, per esempio, i visti di ingresso che dovranno essere imposti, tra gli altri, agli immigrati turchi. In assenza di tali provvedimenti non sarà possibile aderire ai suddetti accordi, che prevedono un regime



comune per gli Stati membri. Vi sarà, quindi, un arco di tempo durante il quale si dovranno adottare i provvedimenti in questione, tra i quali rientra anche l'abolizione della riserva geografica, che rappresenta uno dei punti fondamentali previsti dal citato accordo. Tuttavia, non vi è alcuna ragione che impedisca al nostro paese di procedere alla rimozione della riserva geografica prima della scadenza del termine previsto dall'accordo stesso. Ritengo, anzi, opportuno, procedere in tale senso se non si vuole rinviare troppo nel tempo il provvedimento di abolizione della riserva geografica. Infatti, l'accordo di Schengen potrà essere ragionevolmente sottoscritto dal nostro paese tra circa due mesi, al termine dei quali sarà avviato l'iter parlamentare di ratifica. Sarebbe, pertanto, opportuno non attendere tali scadenze per procedere all'abolizione della riserva geografica, ma anzi sollecitare l'iter del disegno di legge governativo e delle proposte di iniziativa parlamentare presentati su tale materia.

Le conseguenze che deriveranno da tali provvedimenti, secondo le previsioni del Ministero dell'interno, non saranno di lieve entità. In proposito, desidero rifarmi all'esperienza che ho maturato durante la mia permanenza in Svizzera. Quest'ultima, infatti, pur essendo un paese molto più piccolo dell'Italia, è meta tuttavia di un notevole afflusso di rifugiati, provenienti soprattutto da alcuni paesi dell'America latina, come il Perù e la Colombia, che risentono dell'influenza economica esercitata dalla società multinazionale Nestlé. Non si tratta, evidentemente, di veri e propri rifugiati, ma di persone che abbandonano i loro paesi d'origine a causa delle pessime condizioni di vita, approfittando della legislazione piuttosto garantista che vige in Svizzera in materia di immigrazione.

Pertanto, il problema che si pone per il nostro paese è quello di valutare quanti immigrati per motivi economici si riverseranno in Italia spacciandosi per rifugiati politici. In tale contesto, si dovranno predisporre anche procedure di accertamento volte a verificare se i rifu-

giati politici siano effettivamente tali o se, invece, dietro detta qualifica non si nascondano immigrati per ragioni economiche.

Cederei la parola, a questo punto, al dottor Dino Danesi Visconti, capo dell'ufficio stranieri della direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli affari esteri, perché fornisca qualche dato materiale sull'argomento.

**PRESIDENTE.** Quali previsioni temporali vengono espresse dall'amministrazione degli affari esteri?

**DINO DANESI VISCONTI,** *Capo dell'ufficio stranieri della direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli affari esteri.* Purtroppo, non vi sono previsioni temporali precise, perché rimane aperta ormai da oltre un anno la questione del provvedimento sull'entrata e sul soggiorno degli stranieri in Italia, in quanto esso — che ritenevamo potesse essere sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri entro quest'anno — è ancora presso il ministro Jervolino Russo, che ha il compito di coordinare l'attività legislativa del Governo sulla materia. Una volta ultimato l'esame presso il Ministero per gli affari sociali, lo schema di disegno di legge sarà trasmesso al Consiglio dei ministri per l'approvazione.

Tuttavia, il provvedimento di cui sopra non consentirà di regolarizzare le posizioni di tutti gli stranieri presenti in Italia, perché nulla esso prevede per quanto attiene alla figura del rifugiato, relativamente alla quale è in preparazione presso il Ministero dell'interno, di concerto con quello degli affari esteri, un disegno di legge la cui elaborazione è già a buon punto e che dovrebbe essere sottoposto all'attenzione del ministro dell'interno prossimamente, per poi passare all'attenzione del ministro degli affari esteri, quindi tornare al ministro Jervolino Russo ed infine giungere all'esame del Consiglio dei ministri e del Parlamento.

L'iter del provvedimento sugli stranieri rifugiati in Italia è decisamente più lento

perché, purtroppo, bisogna prevedere delle spese inerenti alle infrastrutture delle quali il nostro paese ha bisogno per poter accogliere un certo numero di rifugiati, che attualmente è sceso dai 13 mila dello scorso anno a circa 8 mila, ma che potrebbe aumentare di colpo qualora fosse abolita la riserva geografica.

Del resto, neppure il Ministero dell'interno è in grado di fare previsioni circa il possibile maggior afflusso di stranieri rifugiati in Italia.

Intanto, nel nostro paese, vi sono un milione, e forse più, di stranieri immigrati i quali si trovano in posizione irregolare. Di costoro, moltissimi chiederebbero di assumere lo *status* di rifugiati, che per ora viene loro negato in quanto essi provengono da paesi extraeuropei.

Dunque, non è possibile fare previsioni temporali precise. Però, è necessario prepararsi ad avere, una volta eliminata la riserva geografica, un quadro giuridico completo delle leggi che permettano di procurare una sistemazione adeguata alle migliaia di immigrati che arriveranno, aggiungendosi al cospicuo numero di quelli già presenti nel nostro paese. Cer-

tamente, la nostra adesione all'accordo di Schengen non comporterà un istantaneo scioglimento della riserva geografica da parte nostra. Avremo un certo lasso di tempo per potervi provvedere; però dobbiamo sin da ora creare determinate infrastrutture.

**PRESIDENTE.** Praticamente, siamo ancora a zero. Il Ministero degli affari esteri ha fatto la sua parte; di ciò prendiamo atto volentieri. Il resto del Governo non l'ha fatta; di questo faremo prendere atto ai competenti organi quando ne riconvocheremo i rappresentanti.

Desidero esprimere al professor Ferrari Bravo ed al dottor Danesi Visconti la gratitudine dell'intera Commissione e mia personale per avere completato in modo preciso la nostra informazione su questa materia.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 9,45.**