

4

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 GENNAIO 1989

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ADRIANO CIAFFI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,15.

VINCENZO BINETTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Audizione del ministro per le politiche comunitarie, professor Antonio La Pergola.

PRESIDENTE. Nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui problemi di razzismo, l'ordine del giorno reca l'audizione del ministro per le politiche comunitarie, professor Antonio La Pergola, al quale cedo la parola, ringraziandolo per aver accolto l'invito della Commissione.

ANTONIO LA PERGOLA, *Ministro per le politiche comunitarie*. Sono io, signor presidente, a ringraziarla per l'invito ad intervenire in questo dibattito. I problemi sui quali posso riferire, per quanto riguarda le attribuzioni del mio dicastero, concernono diversi aspetti della materia di cui la Commissione si occupa. Il mio intervento riguarderà, pertanto, alcune categorie di emigranti nel nostro paese, quali i rifugiati e i nomadi, nonché i lavoratori extracomunitari (a proposito dei quali va risolto il problema relativo al trattamento in ambito CEE), provenienti in larga misura da paesi con i quali esistono accordi di cooperazione ed associazione stipulati direttamente con la Comunità. Mi soffermerò quindi brevemente sul trattamento previsto per i lavoratori extracomunitari in Italia in base alla legge n. 943 del 1986 (se ne è occupato in questa sede il ministro del lavoro

e richiamo l'argomento per la connessione che la disciplina dettata in quella legge può avere con il rilievo e l'assetto del fenomeno in sede comunitaria) e sugli ultimi sviluppi della politica comunitaria con riguardo allo spazio sociale e alle libertà di movimento delle persone. Sotto quest'ultimo profilo assumono rilievo le conclusioni del Consiglio europeo di Rodi ed il programma attuale della presidenza di turno, mentre il materiale normativo di base è ancora offerto dai regolamenti CEE del 1968 e del 1971, rispettivamente dedicati alla mobilità infracomunitaria dei lavoratori ed al regime della sicurezza sociale.

La questione dei rifugiati è ancora regolata, essenzialmente, dalla convenzione di Ginevra del 1951, in base alla quale coloro che ottengono il riconoscimento dello *status* di rifugiato godono della protezione giuridica e dell'equiparazione dei diritti a quelli dei cittadini italiani, esclusi solo alcuni diritti politici come il diritto al voto o l'accesso all'impiego, per i quali è tassativamente ed espressamente richiesta la cittadinanza italiana. Rispetto all'atto dell'adesione alla Convenzione, l'Italia ha formulato una riserva geografica nella quale si precisava che gli obblighi derivanti dall'applicazione della convenzione ginevrina si intendevano limitati soltanto ai rifugiati divenuti tali a seguito degli avvenimenti verificatisi in Europa anteriormente al 1° gennaio 1951.

In un secondo momento, con l'adesione al protocollo del 1967, la data limite è stata eliminata ma è rimasta la clausola di riserva geografica. È noto, tuttavia, che di fronte ad eventi di particolare gravità l'Italia ha dato prova di con-

creta solidarietà internazionale, accogliendo migliaia di profughi extraeuropei ed adottando criteri di ampia liberalità per favorire i loro ricongiungimenti familiari. Il Governo sta riconsiderando la questione del ritiro della clausola di riserva geografica che dovrà avvenire, però, nel contesto di una nuova e compiuta normativa, in corso di elaborazione presso il Ministero dell'interno.

Per quanto riguarda la CEE, il Parlamento europeo ha adottato in materia due risoluzioni; la prima è del 1986 e concerne l'iniziativa di intraprendere, sotto l'egida del Consiglio, discussioni comuni per definire una politica europea a favore dei rifugiati; la seconda, del 18 giugno 1987, è relativa alla politica di asilo seguita da taluni Stati membri e secondo il Parlamento risulta in contrasto con gli obblighi scaturenti dalla Convenzione sui diritti umani. Taluni governi del nord Europa sono stati censurati, come risulta dai documenti, per via di contegni, considerati come flagrante violazione dei diritti umani, perpetrati dalle unità di frontiera specialmente negli scali di Amsterdam, Francoforte, Copenaghen e Londra. Ritengo debba essere sottolineato come in sede internazionale sia stato riconosciuto al nostro paese (e quale membro del Governo lo ritengo un atto doveroso) il merito di una certa liberalità in questo settore.

Un'altra categoria che rappresenta un aspetto delicato dei problemi del soggiorno e del lavoro degli stranieri in Italia è quella dei nomadi. Il ministro dell'interno è già stato ascoltato nel corso di questa indagine e non so se abbia espresso opinioni in merito a tale specifico gruppo. Occorre, a mio avviso, sottolineare che i nomadi sono, per il 76 per cento, di nazionalità italiana e che la componente straniera è rappresentata in massima parte da jugoslavi, i quali transitano in gran numero, sia attraverso le nostre frontiere (notoriamente aperte, dal momento che non è necessario il visto di entrata) come turisti muniti di regolare passaporto, sia come clandestini, al di fuori dei normali valichi di frontiera. Per

quanto concerne l'occupazione e l'assistenza sanitaria i nomadi potrebbero avvalersi, ed alcuni di loro lo hanno già fatto, della legge n. 943 del 1986, volta a disciplinare il trattamento ed il collocamento dei lavoratori extracomunitari dipendenti. A tale riguardo, devo precisare che ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 943, per favorire l'integrazione nella comunità italiana dei lavoratori extracomunitari – e quindi anche dei nomadi e delle loro famiglie – le regioni promuovono appositi corsi di lingua e cultura, così da incoraggiare la partecipazione dei lavoratori a corsi di formazione, nonché il loro inserimento professionale. Quanto all'esercizio delle professioni e dei mestieri, i nomadi sono quasi sempre dediti ad attività artigianali, quali la lavorazione del ferro o del rame e la creazione di articoli di paglia, escluse dal campo di applicazione della legge che regola la materia; non è possibile, a tale proposito, ottenere la prescritta autorizzazione per mancanza di reciprocità nei rapporti tra Italia e Jugoslavia, un dato che, del resto, incontreremo anche con riferimento ad altre situazioni.

Il nuovo progetto di legge in materia di soggiorno di stranieri – che dovrebbe essere presentato quanto prima dal Ministero dell'interno – contemplerà la problematica dei lavoratori (non di quelli dipendenti, ma di quelli autonomi) che intendono esercitare un'attività nel nostro paese.

Il Parlamento europeo, anche in questo caso, con una risoluzione del 24 maggio 1984 concernente la situazione degli zingari nell'ambito della CEE, ha invitato i Governi degli Stati membri ad abrogare eventuali loro norme interne discriminatorie e a coordinare i rispettivi atteggiamenti per facilitare l'accoglimento degli zingari stessi. La problematica così sollevata è marginale rispetto a quelle di cui sono stato chiamato ad occuparmi in qualità di ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie con riguardo al trattamento dei lavoratori extracomunitari all'interno della CEE.

A tale proposito, desidero innanzitutto fare una precisazione, che del resto credo sia già nota: assistiamo oggi ad una consistente attenuazione del flusso migratorio da un paese comunitario all'altro. Sappiamo, inoltre, che l'Italia si configura sempre meno come un paese di emigrazione e gli stessi movimenti migratori verso gli altri Stati comunitari si vanno riducendo. Si conferma, però, un flusso costante, per così dire robusto e crescente, di lavoratori extracomunitari provenienti da paesi terzi. Devo, allo stesso tempo, far presente che la massa migratoria assume sempre più le caratteristiche di una popolazione stabile con conseguente aumento dei problemi legati all'integrazione scolastica e all'inserimento nel mondo del lavoro dei figli degli emigranti.

Per quanto riguarda il dato numerico degli immigranti, esso è stimato intorno ai 12 milioni, dei quali tuttavia il 40 per cento riguarda soggetti comunitari: in altri termini, questa percentuale dimostra che poco meno della metà del flusso migratorio è ancora rappresentato da movimenti infracomunitari. Il residuo 60 per cento riguarda cittadini stranieri di origine diversa: 2 milioni provengono dalla Turchia, altrettanti dal Maghreb e dai paesi africani, 3 milioni provengono da paesi terzi, ed infine 700 mila risultano essere di origine jugoslava.

I regolamenti comunitari prevedono parità di trattamento tra immigrati da un paese membro e lavoratori nazionali: tale parità è divenuta una regola essenziale della Comunità, sancita fin dai primi anni dello sviluppo dell'integrazione europea e della realizzazione del mercato interno. Devo sottolineare però che tale condizione, sia nell'accesso al lavoro, sia nel suo svolgimento, vale soltanto per i soggetti infracomunitari.

Nei confronti dei paesi terzi, le strategie e le politiche adottate dagli Stati ospitanti sono diverse tra loro e ugualmente diverso è il trattamento che ciascuno di essi riserva ai clandestini; varia, altresì, il trattamento dei disoccupati, che spesso rischiano il ritiro del permesso di

soggiorno ed il godimento dei diritti previdenziali, spesso determinati da accordi bilaterali. Di fronte a questa situazione, appare evidente l'esigenza di pervenire ad una concertazione delle politiche migratorie da parte dei paesi membri nei riguardi degli emigranti provenienti da paesi terzi. Il principio della concertazione, ammesso e riconfermato dai ministri europei con risoluzioni del 9 febbraio 1976, 26 giugno 1980, 15 luglio 1985 e nel comunicato finale del vertice svoltosi nel 1984, come risulta nella dichiarazione allegata all'atto unico, si è tradotto nell'obbligo per gli Stati membri di adottare la decisione della Commissione del giugno 1988, che istituisce una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti dei paesi terzi. Ho voluto riferire queste informazioni perché in tale materia la Comunità è pervenuta ad uno stadio particolarmente avanzato dei propri lavori.

Si tratta di una decisione analoga ad un'altra che la Comunità aveva emanato in data 8 luglio 1985 ed era poi stata impugnata per eccesso di potere da Germania, Francia, Olanda, Danimarca ed Inghilterra dinanzi alla Corte di giustizia comunitaria, con sede a Lussemburgo. La Corte di giustizia, con sentenza del 9 luglio 1987, ha deciso che la collaborazione in campo sociale tra gli Stati membri si estende anche alle politiche migratorie nei confronti dei paesi terzi, sottolineando che la Commissione, nel contesto dell'organizzazione delle consultazioni previste dall'articolo 118, secondo comma, del Trattato di Roma, è abilitata a formulare indicazioni di carattere vincolante. La decisione poc'anzi citata, del 1985, è stata invece modificata nella parte che prevedeva la concertazione delle politiche culturali.

Rientrano nell'ambito della concertazione la materia dell'ingresso, del soggiorno e dell'occupazione legale o illegale; quella riguardante la parità di trattamento (sia relativamente al salario, sia ai diritti economici), l'integrazione professionale, sociale ed, infine, il ritorno ai paesi

di origine. Ciascuno Stato membro – non importa per quale dei settori che ho elencato – ha l'obbligo di informare delle proprie iniziative la Commissione; tale obbligo riguarda anche gli accordi bilaterali e terzi da negoziare o rinegoziare.

Su iniziativa della Commissione o di uno qualsiasi degli Stati membri, le informazioni possono formare oggetto della procedura di concertazione, che è organizzata in modo da raggiungere « posizioni comuni » – com'è noto anche ai colleghi, esse costituiscono la prima delibera del Consiglio dei ministri – su problemi di comune interesse per progredire verso l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sugli stranieri, mediante direttive o regolamenti, in relazione alle ipotesi considerate ed al livello di intesa che si vuole raggiungere. La decisione sulla concertazione è, quindi, la più importante per l'avvio di una politica comune nei confronti degli immigrati.

La gravità del problema è stata avvertita dal Consiglio europeo – al quale anch'io ho partecipato – ed ha trovato espressione nelle conclusioni di Hannover.

Il Consiglio dei capi di Stato ha invitato la Commissione ad approfondire le problematiche degli emigrati dei paesi terzi che risiedono permanentemente e legalmente in un determinato Stato: è evidente, quindi, che fino ad ora è sempre stata presa in considerazione la situazione degli immigrati legali. Si prevede, inoltre, che un gruppo *ad hoc* del Consiglio predisponga un rapporto circostanziato sui progressi dei lavori concernenti la politica di ammissione dei cittadini provenienti dai paesi terzi.

A mio avviso, è opportuno tener conto del fenomeno degli immigrati extracomunitari e dei loro rapporti con la CEE, soprattutto sotto taluni aspetti. Il primo riguarda gli accordi di associazione in vigore tra la Comunità e i paesi terzi, cui ho già fatto cenno; si tratta di rapporti di cooperazione, talvolta intensi, che prevedono non soltanto alcune misure in campo doganale, ma anche un regime da introdurre con riferimento ai lavoratori di una determinata area ammessi e, dunque,

abilitati a circolare nel territorio della Comunità.

Gli accordi cui mi riferisco, riguardanti il settore sociale, sono stati conclusi con la Turchia, la Jugoslavia, la Tunisia, il Marocco e l'Algeria; non rientra, invece, in tale elenco – stranamente – almeno fino a questo momento, un accordo di cooperazione sociale con l'Egitto.

Gli accordi di cooperazione con la Jugoslavia e i paesi del Maghreb (Marocco, Algeria e Tunisia) fissano taluni principi a condizione di reciprocità. Tali principi riguardano l'eliminazione di ogni trattamento discriminatorio nei confronti dei lavoratori nazionali degli Stati membri in ordine alle condizioni di lavoro ed alla retribuzione, al regime di sicurezza sociale mediante il cumulo dei sistemi assicurativi nazionale e comunitario (soprattutto comunitario, in quanto valevole quello dello Stato ospite), l'assistenza sanitaria, le prestazioni familiari, il libero trasferimento all'estero di pensioni, rendite di anzianità e di invalidità.

Gli accordi per l'applicazione dei regimi di sicurezza sociale sono definiti con decisioni comuni delle due parti e fanno salde le disposizioni più favorevoli eventualmente contenute in accordi bilaterali tra qualcuno degli Stati membri ed il paese terzo interessato.

Il caso della Jugoslavia sta a parte. È previsto uno scambio di vedute, cioè un accordo informale, tra la Jugoslavia e i paesi membri della CEE sugli aspetti non regolati dall'accordo, cioè su quelli della condizione di vita della manodopera emigrata dalla Jugoslavia nella CEE (un milione di unità circa). Fra questi aspetti rientrano la formazione professionale, l'attività socio-culturale, la scolarizzazione dei congiunti degli emigrati.

Lo scambio di vedute, che era previsto in uno scambio di lettere, è avvenuto soltanto ultimamente. Non risultano, invece, definiti, a tutt'oggi, accordi per l'applicazione dei regimi di sicurezza sociale con i paesi del Maghreb.

L'eguaglianza di trattamento dei lavoratori in ordine alle condizioni di vita e alla sicurezza sociale costituisce, secondo

la Commissione, la regola generale in tutti gli Stati membri. La Commissione fa notare, cioè, che l'*acquis communautaire* e la regola consolidata per la disciplina nazionale nel regime previsto da ciascuno degli Stati membri fanno salva, in generale, la parità di condizioni. Pertanto, quelle previste sulla base di tali accordi dovrebbero trovare attuazione, ma ciò non sempre accade. Si può citare, ad esempio, il caso dell'accordo di associazione tra la CEE e la Turchia, un caso che riveste particolare importanza, in quanto la Turchia ha già rivolto formale domanda di ammissione alla CEE, ma quest'ultima non si è ancora pronunciata al riguardo. L'accordo di Ankara, del 1964, prevede che trascorso un periodo di ventidue anni – venuto a maturazione nel 1986 – si applichi ai lavoratori turchi un regime di libera circolazione ispirato ai principi fissati dal Trattato di Roma per i lavoratori comunitari. Perciò la situazione, al giorno d'oggi, è che, scaduto il periodo che era stato previsto per l'applicazione del primo trattato, si sarebbe dovuta liberalizzare la circolazione dei turchi in tutta Europa. Ma esistono forti resistenze da parte di taluni Stati membri e anche da parte della Turchia, la quale non vorrebbe, forse, che con l'automatismo dell'accordo sopravvenisse la tentazione di postergare l'esame della domanda di ammissione alla CEE. Comunque, il governo federale tedesco, che è quello maggiormente interessato al volume dell'emigrazione turca, per quanto mi risulta, stenta a definire la sua posizione. E, d'altra parte, la Corte di giustizia ha affermato che spirato il ventennio, che era stato previsto per l'applicazione della prima convenzione, non per questo insorge un diritto automatico della Turchia a veder estesi ai propri lavoratori i principi che concernono la mobilità e la tutela dei medesimi in tutta la CEE.

Il quadro che abbiamo, quindi, è caratterizzato da accordi di cooperazione e di associazione tra la CEE e i singoli Stati che ho ricordato. Possiamo dire che appartengono tutti, in senso lato, all'area circostante il sud Europa, e il problema

che si pone in sede politica – come meglio dirò alla fine – è quello di cominciare a pensare alla ridefinizione dei rapporti tra la Comunità e questi paesi, dal momento che comincia ad emergere con chiarezza l'esigenza di una regione europea che vada al di là della Comunità, e per la quale la Comunità stessa potrebbe costituire, domani, una sorta di « nocciolo duro ». Come organizzeremo la regione europea per disciplinare i rapporti su più versanti, cioè con i paesi del Maghreb, della Jugoslavia, della Turchia (in genere del Mediterraneo), con i paesi dell'EFTA e con almeno una fascia dei paesi dell'Europa orientale, i quali hanno, con l'Europa, una serie di accordi sempre più aperti e frequenti, soprattutto sul piano commerciale e culturale? Ho prima accennato alla legge n. 943 del 1986 poiché, in un certo senso, ho ritenuto importante sottolineare una normativa italiana che si occupa della materia relativa al collocamento ed al trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e che intende prevenire l'immigrazione clandestina.

Di quella legge – su cui ha avuto modo di riferire il ministro del lavoro – desidero sottolineare l'importanza, in quanto garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari, legalmente residenti nel nostro paese, nonché alle loro famiglie, parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.

Per quanto concerne l'impiego, i lavoratori sono iscritti in speciali liste di collocamento, distinte sia rispetto a quelle dei lavoratori italiani, sia rispetto a quelle dei lavoratori comunitari. In applicazione di un principio-base dell'ordinamento comunitario, l'avviamento al lavoro dei lavoratori extracomunitari avviene soltanto dopo l'accertamento di indisponibilità dei lavoratori italiani e comunitari. Dunque, la parità di trattamento con i lavoratori extracomunitari è garantita non nell'accesso, ma nel funzionamento del rapporto di lavoro una volta instauratosi.

Ai lavoratori extracomunitari regolarmente occupati è rilasciata un'autorizzazione biennale rinnovabile. Ai disoccupati

iscritti nelle speciali liste di collocamento è rilasciato un permesso di soggiorno annuale rinnovabile.

I lavoratori extracomunitari hanno diritto all'assistenza del servizio sanitario nazionale, conservano diritti previdenziali nel caso di rimpatrio, indipendentemente dalla vigenza di accordi di reciprocità; il diritto all'alloggio e agli altri servizi sociali è invece subordinato a condizioni di reciprocità. L'insieme di queste norme, per quanto importanti, risulta comunque riferito soltanto ai lavoratori regolari o regolarizzati, cioè a circa centomila lavoratori stranieri regolarizzati in base alla legge n. 943, oltre ad un numero imprecisato ma esiguo, già in regola prima dell'entrata in vigore della legge; per contro, si registra la presenza di circa un milione di lavoratori clandestini, le cui condizioni di vita e di lavoro restano estremamente precarie.

La libera circolazione dei lavoratori è un dato molto importante dell'ordinamento comunitario, ed il fatto che i lavoratori extracomunitari aspirino ad ottenere lo stesso trattamento dei lavoratori comunitari, costituisce il motivo base di tutta la materia.

Per quanto riguarda i diritti dei lavoratori comunitari, debbo dire che essi risalgono ai due regolamenti del 1968 e del 1971, i quali costituiscono lo « zoccolo » — come afferma il presidente Mitterand — del catalogo dei diritti sociali, catalogo che noi vorremmo trasformare, per tutti gli Stati membri della società, in una carta fondamentale dei diritti sociali, qualora fosse possibile ottenere l'unanimità prescritta per raggiungere i seguenti obiettivi: parità nel regime di sicurezza, parità nell'accesso al lavoro, parità nel regime della previdenza sociale, carta di libera circolazione con validità quinquennale.

Nel corso degli ultimi vertici (mi riferisco in particolare a quelli di Hannover e di Rodi) è stato evidenziato il problema dello sviluppo del cosiddetto spazio sociale. A tale proposito è stata formulata la previsione di una carta dei diritti il cui compito dovrà essere, innanzitutto,

quello di sancire i diritti già consolidati dei lavoratori ed i nuovi che scaturiranno via via dall'attuazione dell'atto unico. Non so quando si potrà pervenire alla formulazione di questa carta, ma è tuttavia indubbio che nella mobilità dei lavoratori è implicito il primo fondamento di un diritto di cittadinanza comune; si tratta, infatti, di un diritto connesso alla mobilità del fattore lavoro inteso nel quadro delle grandi libertà di circolazione previste dal trattato (il diritto di stabilimento e di soggiorno si applica anche prima che l'interessato si inserisca attivamente nel mondo del lavoro), quali la mobilità degli studenti ed il diritto di soggiornare nel luogo prescelto per l'esercizio della propria attività professionale. Tali diritti si saldano l'uno con l'altro e formano gli anelli di un nuovo sistema di diritti che dovremo sancire affinché siano tutelati. Ciò rappresenta, a mio avviso, uno degli sviluppi più importanti dell'integrazione europea.

Per quanto riguarda il problema del razzismo, esistono in proposito due risoluzioni del Parlamento europeo che la Commissione dovrebbe tenere presenti, in quanto a mio avviso possono e debbono formare oggetto di un dibattito più approfondito. In alcuni Stati europei si sono verificati episodi di razzismo che hanno condotto il Parlamento europeo a disporre un'inchiesta conclusasi con una relazione ed una relativa risoluzione nella quale si propongono rimedi di vario tipo, ma tutti connessi alla scolarizzazione; il sistema di educazione, infatti, dovrebbe consentire sin dall'inizio l'ambientamento dell'immigrato e della sua famiglia nel contesto della comunità che li ospita. La Commissione ha anche predisposto una direttiva, non ancora giunta all'esame del Consiglio, con la quale si invitano gli Stati membri ad evitare qualsiasi comportamento discriminatorio.

Prima di svolgere alcune riflessioni conclusive desidero sottolineare un ultimo aspetto del problema. Nel corso del vertice di Rodi è stato preso in esame il tema del completamento del mercato unico anche sotto il profilo della libera

circolazione delle persone. Si è sostenuto che l'alleggerimento dei controlli interni alle frontiere e la loro rimozione abiliterà i cittadini della Comunità a passare indisturbati i valichi dove una volta vi erano posti di blocco, controlli ed ispezioni fisiche. Configurandosi, dunque, il rischio di rimanere disarmati di fronte al problema del controllo del traffico illegale di droga, occorre trovare il modo di conciliare la libertà di movimento delle persone e la necessità di controllare quelle zone ove sia il sospetto del traffico. L'unica possibilità appare quella di alleggerire in via di principio i controlli sulle persone, coordinando le azioni di polizia.

Il presidente di turno della Comunità, Gonzales, auspica addirittura la creazione di un'autorità comune, investita di poteri di polizia e di uno spazio giuridico, per la repressione del traffico della droga, della criminalità o di altre forme di illecito. Il controllo verrebbe eliminato nelle zone di minor sospetto, mentre qualora sorgesse il sospetto di traffici illegali, i controlli saranno instaurati nei modi che gli Stati concorderanno. Nel frattempo l'Olanda, la Germania federale, la Francia, il Belgio e il Lussemburgo hanno concluso tra loro l'accordo di Schengen (il cui testo lascerò alla Commissione, perché anche questo rappresenta un punto su cui è auspicabile un approfondimento del dibattito) che prevede l'alleggerimento dei controlli alle frontiere, e la regolamentazione di visti, trasporti e dogane. L'Italia ha presentato domanda di adesione a tale accordo ma si incontrano talune difficoltà, la prima delle quali dipende dal fatto che il nostro paese non rilascia un visto di ingresso (con riguardo, in particolar modo, ai paesi del Maghreb ed alla Turchia) la cui previsione è invece richiesta dagli altri paesi membri; dovremmo, in secondo luogo, eliminare la clausola di riserva geografica. Superate tali condizioni l'adesione all'accordo di Schengen potrà essere perfezionata.

Tale accordo tuttavia non fa corpo, a mio avviso, con il sistema comunitario in senso proprio, perché va oltre i deliberati comunitari, trattandosi di un patto inter-

nazionale che in parte integra il disposto del trattato ed in parte lo supera.

Nel corso di questo intervento mi sono limitato a tracciare alcuni aspetti di una materia molto vasta. Certamente, il problema della discriminazione esigerebbe, nel quadro della Comunità europea, la creazione di un'autorità politica in grado di comportarsi, di fronte alle lamentate violazioni del principio di uguaglianza, come avviene nei grandi sistemi integrati. In quei paesi, infatti, si è passati dal sistema delle quote in punto di immigrazione (si pensi agli Stati Uniti od a tutti quei paesi con una forte vocazione immigratoria) alla disseggregazione (dove vigeva la segregazione razziale). Si è trattato di un processo di evoluzione politica complesso e faticoso. Quando si adottano misure liberali nel nostro paese, occorre fare affidamento sulla cooperazione internazionale, la quale raggiunge la sua punta con la procedura di concertazione cui ho fatto cenno, ma non va più in là. Il problema politico, pertanto, si trasferisce nel contenuto della disciplina da negoziare in sede di accordi di cooperazione con i paesi da cui proviene il flusso immigratorio. Gli accordi con questi paesi devono essere rivisti; se non vogliamo ammetterli nella Comunità come membri a pieno titolo occorre, tuttavia, rivedere i rapporti di associazione ed introdurre una clausola di parità per il trattamento dei lavoratori. Ho personalmente insistito perché il Governo adotti questo atteggiamento. Allo stato attuale possiamo fare affidamento su due istituti comunitari; mi riferisco innanzitutto al Parlamento europeo, che ha provveduto ad emanare le risoluzioni in materia di razzismo ed a sollecitare la procedura di concertazione. Lo stesso Parlamento, tuttavia, agisce con le limitazioni connaturate al suo ruolo di organo non ancora dotato dei poteri che gli dovrebbero spettare in quanto eletto direttamente dal popolo.

L'altro istituto comunitario che ha raggiunto ottimi risultati in questa materia è la Corte comunitaria: si tratta di un organo di garanzia, anche se non è previsto davanti ad essa il ricorso diretto per

violazione dei diritti umani. In questo campo, ci siamo affidati soprattutto alla internazionalizzazione dei diritti consacrati dalle Carte costituzionali che, in generale, ne sanciscono una tutela minima.

La prospettiva politica ci induce ad una nuova ridefinizione dei diritti nelle sedi più opportune e ad introdurre un criterio di parità sostanziale tra i cittadini dei paesi della CEE e quelli dei paesi extracomunitari ammessi legalmente.

Il principio di uguaglianza non può operare in modo diverso, e la misura collaterale da prendere consiste in una capillare penetrazione delle risoluzioni adottate dal Parlamento europeo in materia educativa per liquidare l'ombra maligna del razzismo che minaccia di allignare in più paesi.

SILVIA BARBIERI. Intervengo brevemente innanzitutto per ringraziare il ministro La Pergola per l'ampia ed esauriente informazione fornitaci sull'atteggiamento dei paesi della CEE nei confronti della condizione degli stranieri.

Siamo consapevoli che la sede comunitaria è (e lo sarà sempre di più) la più importante e decisiva per affrontare problemi che, considerati separatamente dalle varie nazioni componenti la Comunità europea, rischiano di generare una serie di squilibri, soprattutto per il modo in cui verrebbero condotte le scelte politiche. Tali squilibri appaiono evidenti, oltre che dai dati citati dal ministro, anche dal fatto che taluni paesi sono stati oggetto di una reprimenda da parte della Comunità europea per il loro atteggiamento restrittivo e di ostacolo alla circolazione di lavoratori extracomunitari, mentre al nostro paese è stata rilasciata una « patente » di liberalità per non aver adottato comportamenti analoghi. Corriamo però il rischio che tale « patente » finisca per essere una sorta di alibi di fronte ad una situazione di impotenza e di confusione.

Abbiamo avuto l'impressione, nel corso delle varie audizioni, che vi sia (quantomeno a livello governativo) la sensazione e la coscienza di trovarci di

fronte ad un problema di grandissime dimensioni, rispetto al quale però non sono stati predisposti strumenti concreti di intervento. Perfino la legge del 1986, più volte richiamata, che potrebbe costituire un utile mezzo per avviare la regolamentazione delle presenze straniere – come ha confermato lo stesso ministro del lavoro in questa sede – è fortemente disattesa.

Se da un lato è importante che vi sia un'azione incisiva di coordinamento tra le iniziative del Governo italiano e quelle di concertazione e di avvio delle direttive europee, dall'altro sarebbe altrettanto importante capire il tipo di relazione esistente tra i responsabili dei vari dicasteri che, sotto diversi aspetti, si occupano di questa materia. Ci è sembrato, secondo quanto è emerso nel corso delle audizioni, che tale relazione sia per così dire sfuggente; crediamo che la questione in oggetto venga smembrata ed affrontata per compartimenti stagni, senza quei collegamenti che a nostro avviso sarebbero necessari.

Dopo aver ascoltato la relazione del ministro La Pergola, mi chiedo che tipo di attivazione lo Stato italiano intenda avviare affinché dalla fase della necessità di un intervento si passi a quella operativa; vorrei inoltre sapere che genere di proposta il Governo pensa di avanzare quando il nostro paese si troverà a far parte di quelli che dovranno formulare progetti di direttive che non possiamo limitarci più ad invocare, quasi si trattasse di provvedimenti che dovrebbero cadere dall'alto.

ANTONIO LA PERGOLA, Ministro per le politiche comunitarie. L'onorevole Barbieri mi domanda che cosa il Governo intenda fare in materia di coordinamento delle iniziative sulla condizione ed il trattamento degli stranieri. In proposito, sono ipotizzabili due diverse misure: la prima è di ordine interno e unilaterale; la seconda riguarda le iniziative da assumere in sede comunitaria.

Per quanto attiene alle misure di ordine interno, non posso non richiamare le

osservazioni, che per altro condivido, del ministro del lavoro: il limite principale della legge del 1986 è che essa si riferisce soprattutto dell'occupazione legale. Non vi è dubbio, desidero precisarlo, che esistono difficoltà sia di censimento sia di rimedio alla situazione; il problema centrale resta comunque quello del perfezionamento della legge attualmente in vigore. In verità, non esiste soltanto questo problema, perché domani potrebbe sorgere quello dell'integrazione degli immigrati extracomunitari (in tema di integrazione il nostro paese non ha ancora né diretta né estesa esperienza) nella comunità che li accoglie, in particolare per quanto riguarda il sistema scolastico.

L'Italia, effettivamente e fortunatamente, è un paese a basso tasso di razzismo...

SILVIA BARBIERI. Ancora !

ANTONIO LA PERGOLA, *Ministro per le politiche comunitarie*. Ha ragione, onorevole Barbieri, ancora !

Dobbiamo evitare di correre il rischio che diventi razzista anche l'Italia. I colleghi sanno meglio di me quali sono i problemi esistenti sul piano del sistema di istruzione italiano. Mi riferisco, in particolare, all'insegnamento dell'educazione civica, al problema dell'ammissione di giovani stranieri alle nostre università e, quindi, a quello dell'iscrizione, questione sulla quale abbiamo seguito una politica di estrema generosità, con tutte le conseguenze del caso. Alcuni membri di questa Commissione provengono, come me, dal mondo universitario e conoscono i problemi derivanti dall'eccessivo affollamento. Ritengo che il coordinamento delle misure adottabili risenta delle stesse difficoltà che in genere si registrano nella fase del coordinamento per qualsiasi attività governativa nel nostro paese.

In altri termini, vorrei far rilevare ai colleghi che vi sono ordinamenti nei quali il numero dei dicasteri è inferiore al nostro e i poteri di coordinamento sono concentrati al vertice, nella Presidenza del Consiglio.

In Gran Bretagna, per esempio, è il ministro dell'interno che si occupa esclusivamente, sotto ogni profilo, del problema dell'assimilazione dell'enorme flusso migratorio registratosi con la « liquidazione » del vecchio impero inglese.

Tali questioni si riflettono anche nei rapporti con la Comunità europea, perché in questo ambito, come in altri, le problematiche non possono essere sezionate, mentre in Italia si assiste spesso alla suddivisione della stessa materia, ed alla sua moltiplicazione in sottosistemi burocratici.

Credo, onorevole Barbieri, che il problema realmente esista, ma ritengo che vada affrontato e risolto nel momento in cui vengono adottate misure di coordinamento dell'attività comunitaria in generale.

Passando al secondo aspetto della domanda, cioè a cosa intende fare il nostro paese in sede comunitaria, ricordo di aver raccomandato al Governo di promuovere la procedura di concertazione, anche per gli accordi bilaterali, nonché di raggiungere un'intesa con la Francia al fine di perfezionare l'accordo di Schengen, a proposito del quale il ministro degli esteri francese mi ha fatto presente la necessità di risolvere i problemi dei visti e dell'immigrazione clandestina.

Ritengo, dunque, che sia urgente sottolineare al Parlamento la soluzione di tali problemi. Per quanto riguarda il visto, in particolare, poiché in assenza del medesimo non vi è libera circolazione all'interno della Comunità, credo sia doveroso discuterne in Parlamento, soprattutto se inteso quale misura imposta dalla Comunità. Il visto o una misura ad esso equivalente consentirebbero, all'interno della Comunità, quella libera circolazione che ancora non esiste, dal momento che gli stessi cittadini comunitari sono soggetti a controlli e ad ispezioni di frontiera. Pertanto, la comune politica migratoria, l'uniformità delle frontiere esterne e l'introduzione del visto europeo costituiscono il necessario risvolto alla piena libertà di circolazione in Europa.

Le eccezioni che per motivi di ordine pubblico si introducono alla libera circolazione, e che attenendo alle limitazioni delle libertà fondamentali debbono essere introdotte con le tutele e le garanzie previste nell'ambito di ciascun sistema europeo, rappresentano problemi di ordine costituzionale che sempre, in Europa, sono stati risolti in conformità del principio di legalità.

Anche in questo caso, dunque, torniamo al problema di fondo dell'espansione dei poteri del Parlamento europeo, problema che, come sappiamo, è tuttora irrisolto e che il fenomeno del razzismo, qualora dovesse accentuarsi, metterebbe ancor più in evidenza.

Il razzismo, che in definitiva costituisce un problema di eguaglianza e di azione positiva, non può essere considerato se non attraverso una presa di posizione dell'organo politico rappresentativo del popolo, anche perché la stessa Corte di giustizia comunitaria, per quanto aperta o addirittura « illuminata » in certi suoi atteggiamenti, si è vista co-

stretta a muoversi entro un ambito piuttosto ristretto. Pertanto, ogni volta che ci misuriamo con questioni di questo tipo, dobbiamo tornare ai problemi istituzionali di fondo della Comunità.

Qualora lo ritenga opportuno, signor presidente, non ho difficoltà a lasciarle i documenti di cui mi sono servito per questa mia relazione, e nel concludere mi dichiaro, comunque, a disposizione sua e degli onorevoli componenti la Commissione per proseguire, eventualmente, l'audizione di oggi.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il ministro La Pergola per la relazione e le puntualizzazioni svolte, rinvio alla seduta di giovedì prossimo il seguito dell'indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo.

La seduta termina alle 16,15.