

COMMISSIONE I

**AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI**

(n. 1)

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 LUGLIO 1994

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO, ONOREVOLE ROBERTO MARONI,
SUGLI INDIRIZZI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GUSTAVO SELVA

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del ministro dell'interno, onorevole Roberto Maroni, sugli indirizzi in mate- ria di immigrazione:		Selva Gustavo, <i>Presidente</i>	3, 7
		Maroni Roberto, <i>Ministro dell'interno</i>	3, 7

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 18,25.

Audizione del ministro dell'interno, onorevole Roberto Maroni, sugli indirizzi in materia di immigrazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro dell'interno, onorevole Roberto Maroni, sugli indirizzi in materia di immigrazione.

Ringrazio il ministro per aver accettato il nostro invito e ringrazio anche il sottosegretario di Stato per l'interno, onorevole Maurizio Gasparri, che accompagna il ministro.

ROBERTO MARONI, *Ministro dell'interno*. Desidero anzitutto dare alla Commissione una buona notizia: la DIA oggi ha tratto in arresto Baron, uno degli evasi dal carcere di Padova. Non si tratta di Maniero, purtroppo, ma l'operazione è comunque un fatto significativo.

Signor presidente, signori deputati, i ministri dell'interno e della giustizia dei dodici paesi aderenti all'Unione europea hanno adottato il 20 giugno scorso a Lussemburgo una risoluzione sulle limitazioni all'ammissione di cittadini extracomunitari negli Stati membri per fini di occupazione.

La risoluzione è imperniata su due principi fondamentali: i paesi europei consentono l'immigrazione solo a condizione che il cittadino extracomunitario abbia un lavoro regolare nel paese ospitante; l'accesso al posto di lavoro è assicurato al cittadino extracomunitario solo quando non ci sia alcun cittadino comunitario disposto a fruirne.

La politica, che l'Unione europea intende così perseguire in materia di immigrazione, è aderente al programma di lavoro approvato dal Consiglio europeo di Maastricht nel 1991, che aveva auspicato l'adozione di misure restrittive.

Il progetto è stato avviato dai ministri responsabili nella riunione di Copenaghen del giugno 1993, dopo essere stato approvato, nel semestre precedente, d'intesa con quelli del lavoro. I contenuti della risoluzione sono stati via via elaborati e messi a punto, a livello tecnico, dai gruppi di lavoro comunitari e, infine, dal comitato dei rappresentanti permanenti presso l'Unione europea (COREPER).

La risoluzione è stata accolta dall'opinione pubblica del nostro paese, come risulta dai commenti dei grandi organi d'informazione, in modo contrastante.

L'audizione odierna mi consente, avendo io firmato il documento, a nome del Governo, insieme con il collega Biondi, di chiarire il significato della risoluzione, la sua collocazione nell'ambito della politica europea in materia di immigrazione, i suoi riflessi sulla legislazione italiana.

La risoluzione non introduce alcun elemento innovativo nella politica fin qui seguita dall'Unione europea in materia di immigrazione.

Ciò per una serie di considerazioni che cercherò di precisare meglio e che si riconducono, in buona sostanza, al lungo, travagliato processo di costruzione politica dell'Europa.

Il trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, che delinea l'architettura politica della futura Europa, rappresenta, al momento, l'atto conclusivo di una fase, punteggiata di momenti significativi.

L'atto unico europeo e il trattato istitutivo dell'Unione europea sono avvenimenti grazie ai quali l'area economica europea cede il passo, anche se per ora solo in prospettiva, all'Europa politica e dei cittadini.

Se quindi guardiamo a Maastricht come all'Europa del domani, se pensiamo agli oneri che l'adesione al trattato comporta per l'adeguamento e l'accostamento progressivo della legislazione e del sistema amministrativo, come non immaginare che gli effetti di questo processo si estendano anche fuori dei confini della comunità?

È il primo embrione di fenomeni ben più vasti sperimentati in sistemi politici modellati sul principio federativo, nei quali si è gradualmente realizzata l'unione delle diversità.

È il caso della Svizzera, è quello ancora più singolare del Canada, dove la presenza di etnie diverse ha imposto l'istituzione di un *authority* federale per la tutela del multiculturalismo, è, infine, quello dell'Australia, che ormai da tempo ha elevato forti barriere per l'immigrazione.

Ritornando all'Europa, l'accordo di Schengen e la convenzione per la sua applicazione (documenti discussi ed approvati nella scorsa legislatura) rappresentano il presupposto logico e cronologico della risoluzione attuale, avendo quegli accordi introdotto maglie più strette per il passaggio di extracomunitari attraverso le frontiere.

Ovviamente, l'accordo di Schengen non faceva riferimento a movimenti di lavoratori extracomunitari ma si limitava ad istituire il sistema informatizzato per la sicurezza (SIS), una rete di controllo delle pressioni migratorie esterne.

L'Italia ha potuto aderire a questo accordo solo dopo aver adottato, con la sua legislazione, strumenti che hanno consentito di superare la critica, che veniva mossa al nostro paese, di rappresentare « l'anello debole » della catena delle migrazioni.

La risoluzione è in linea anche con la normativa italiana vigente sia per quanto attiene all'ingresso e alla permanenza dei cittadini extracomunitari in Italia, sia per

quanto riguarda l'avviamento al lavoro. Secondo il nostro ordinamento non sono infatti consentiti, l'ingresso e il soggiorno in Italia « a fini di occupazione ».

Il lavoratore extracomunitario può essere ammesso nel territorio nazionale solo se munito di specifico visto consolare sulla base di autorizzazione al lavoro, corredata da nullaosta della competente autorità provinciale di pubblica sicurezza.

L'autorizzazione al lavoro viene rilasciata dall'ufficio provinciale del lavoro, previo accertamento dell'indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari, con qualifiche professionali corrispondenti a quella per la quale è richiesta l'autorizzazione stessa.

Identica procedura si applica per gli extracomunitari che si trovano già in Italia per turismo o per studio: gli stessi, infatti, devono rientrare nel paese di provenienza e munirsi dell'autorizzazione.

I lavoratori stagionali e quelli a tempo determinato devono rientrare alla scadenza del rapporto di lavoro.

Sullo specifico problema, anche nella passata legislatura, il Governo tentò di introdurre una puntuale disciplina nella materia, con la presentazione di un'iniziativa legislativa che tuttavia non fu mai discussa dal Parlamento, per le note vicende che hanno poi portato allo scioglimento delle Camere.

La legge 28 febbraio 1990, n. 39, la cosiddetta legge Martelli, nel dettare disposizioni generali sull'ingresso e sul soggiorno dei cittadini extracomunitari, non ha introdotto modifiche alla normativa vigente in materia di avviamento al lavoro dei cittadini stessi (è la legge n. 943 del 1986).

I dati sui flussi migratori utilizzati per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 dicembre 1993, in attuazione della legge Martelli, rivelano una sostanziale stabilizzazione degli ingressi legali per motivi di lavoro intorno alle 30 mila unità nei primi nove mesi del 1993.

Nel complesso, si tratta di meno del 4 per cento degli stranieri extracomunitari regolarmente residenti, in costante crescita

dai 746.715 del 1991 agli 853.282 al giugno di quest'anno (aggiungendo i cittadini comunitari, si raggiunge il milione di stranieri regolarmente residenti in Italia).

Un dato preoccupante, già rilevato dal Ministero del lavoro, è quello della contrazione del numero dei lavoratori extracomunitari legalmente occupati, con una perdita di impiego, nel 1993, per oltre 90 mila lavoratori extracomunitari rispetto all'anno precedente.

Di qui l'aumento del lavoro irregolare alimentato da una parte non irrilevante degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Se si compie un'analisi fredda e ragionata di questi dati e soprattutto delle implicazioni sociali, economiche e anche di ricaduta sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, appare chiaro che le critiche e le perplessità che ha suscitato l'adozione della risoluzione sono del tutto infondate. Tanto più infondate quando si consideri che lo strumento comunitario non è vincolante per l'ordinamento dei singoli Stati a differenza della direttiva che è fonte di diritto comunitario.

La risoluzione, come ho già detto, si limita solo a fissare principi di carattere generale. Spetta al Parlamento valutare l'opportunità dell'introduzione di questi principi nella nostra legislatura e, soprattutto, la loro compatibilità con le linee fondamentali della nostra civiltà giuridica.

A quest'opera è bene che il Parlamento si accinga con urgenza unitamente ad una valutazione e un riesame della legislazione esistente.

Rivolgo questo invito al Parlamento perché, in materie così delicate e in presenza di rivolgimenti mondiali come quelli cui stiamo assistendo, il Governo ha certamente il diritto di fornire delle indicazioni, ma è alla sovranità popolare, espressa nelle Assemblee elettive, che spetta il diritto-dovere di stabilire criteri e principi adeguati ai tempi.

L'attuale normativa, soprattutto per quanto riguarda l'ingresso e il soggiorno degli stranieri, rappresenta il primo tentativo di regolamentare un fenomeno per certi aspetti nuovo per il nostro paese, da sempre esportatore di mano d'opera.

Per quanto riguarda l'azione del Governo, i principi ispiratori continueranno ad essere imperniati sul rispetto della piena libertà d'ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, compatibilmente con l'osservanza dei limiti previsti dalla legge.

È, questo, un cardine fondamentale delle società democratiche, che come ministro dell'interno intendo riaffermare e ribadire.

Questo principio deve essere però accompagnato da una ferma e severa azione di controllo delle forze dell'ordine nei confronti degli irregolari.

È d'altronde comprensibile la difficoltà di far affiorare in superficie un fenomeno che di per sé è clandestino.

I tentativi di introduzione illegali respinti hanno riguardato 62.350 persone nel 1991, 63.077 nel 1992, 70.816 nel 1993.

Sul versante del respingimento alle frontiere vanno però chiarite due cose fondamentali: non è necessaria nessuna revisione della legge che su questo punto non suscita equivoci ma, semmai, qualche integrazione imposta dall'esperienza. È necessario, invece, che la legge sia accompagnata da una più efficace ed efficiente azione amministrativa.

Ho quindi dato disposizioni perché vengano rispettate rigorosamente, con una maggiore azione di vigilanza delle forze dell'ordine, le norme della legge che riguardano l'individuazione delle situazioni irregolari, l'accertamento di quelle sospette e, in caso di conferma, l'espulsione immediata. Tuttavia, nella concreta applicazione della legge le forze dell'ordine incontrano limiti e difficoltà oggettive.

I provvedimenti di espulsione, dai 22.530 del 1991 sono passati ai 48.580 del 1993, mentre quelli realmente eseguiti sono stati appena 4.028 nel 1991 e 5.424 nel 1993.

Il cittadino straniero destinatario del provvedimento di espulsione per violazione delle norme in materia di ingresso e soggiorno, ha la possibilità di permanere in Italia e rientrare nella clandestinità, sottraendosi di fatto ai rigori delle disposizioni che ne prevedono il rinvio ai luoghi di origine.

L'espulsione, infatti, non può essere eseguita immediatamente, ma deve essere preceduta dall'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro quindici giorni. Solo dopo che sia decorso infruttuosamente tale termine, può procedersi coattivamente (articolo 7, comma 7, della legge n. 39 del 1990).

Inoltre, l'esecuzione del provvedimento di espulsione è automaticamente sospesa qualora l'interessato impugni il provvedimento innanzi al TAR, presentando domanda incidentale di sospensione.

Infine, è universalmente noto che l'espulsione dello straniero può essere eseguita solo se questi è in possesso del passaporto o di altro documento valido per l'espatrio, per cui gli interessati non hanno difficoltà ad eludere il provvedimento dimostrandosi privi del documento, che quasi sempre volontariamente distruggono.

Su questo punto occorrerebbe prevedere, in linea con il protocollo 7, aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (sottoscritto a Strasburgo il 22 novembre 1984), un trattamento differenziato di espulsione a seconda che si tratti di straniero clandestino o regolarmente soggiornante, stabilendo, per il primo, che l'espulsione sia eseguita « immediatamente dopo la sua notificazione... mediante accompagnamento alla frontiera a cura delle forze di polizia » e precisando che l'eventuale impugnazione non produce effetti sospensivi.

È importante, inoltre, rivedere la disposizione del decreto-legge n. 187 del 1993 (articolo 8) relativa alla sanzione penale per chi distrugge il passaporto per evitare l'esecuzione dell'espulsione, attualmente formulata in termini che ne rendono impossibile l'applicazione.

Richiamo inoltre l'attenzione di questa Commissione sulla necessità che si affronti anche un'attenta revisione della politica dei visti e degli accordi con i paesi originari dei flussi immigratori.

Ciò per ottenere comunque che sia possibile la riammissione dei soggetti espulsi per evitare che il ricorso al visto

turistico si trasformi in un espediente indiretto per alimentare il fenomeno della clandestinità.

Questa azione di controllo, oltre ad essere dettata da esigenze di sicurezza dello Stato, è presidio e garanzia tanto per i cittadini italiani quanto per gli extracomunitari in regola.

Discorso diverso va fatto invece per il collocamento al lavoro degli stranieri extracomunitari. Qui appare davvero riduttivo indicare le linee d'indirizzo dell'azione dello Stato perché si tratta di valutare il livello di compatibilità di questi flussi migratori con le capacità di accoglienza e con le risorse economiche e finanziarie del paese.

È un problema che non può essere risolto solo dal Governo centrale ma che richiede il concorso del governo regionale, di quello locale e dell'intero sistema dello Stato-comunità, nella prospettiva di una riforma seria e profonda del sistema finanziario complessivo, soprattutto locale, ispirato ai principi del federalismo.

È infatti il livello locale ad essere toccato per primo dall'impatto degli extracomunitari nei confronti della popolazione ed è lì che si riassume il grado di assorbimento da parte della comunità o, alle volte, di autentico rifiuto.

I fenomeni di insofferenza e di intolleranza che continuamente si registrano sono in parte determinati dalla mancata soluzione di problemi primari del cittadino che sono il diritto alla casa, ad una assistenza sanitaria equa, il diritto a fruire di servizi sociali, eccetera.

L'aver indicato queste linee di azione del Governo significa solo avere sfiorato la radice del problema, che deve essere individuata in un ribaltamento della politica dell'immigrazione: una politica che deve avere come cardine lo sviluppo della cooperazione.

La cooperazione non deve essere più intesa come surrogato solidaristico ad un'azione di Governo confusa, inefficace e contraddittoria, ma va ridisegnata in modo scientifico come azione concreta e pragmatica.

Deve incidere nei paesi di origine dei flussi migratori mediante l'esportazione di risorse e tecnologie che, favorendo l'occupazione, contribuiscano a sollevare quelle popolazioni dall'indigenza e a diffondere un sempre maggiore livello di benessere.

Perché ciò possa avvenire è necessario l'impegno di tutte le componenti del Governo: da una politica estera lungimirante e dinamica, a una politica del commercio con l'estero che miri in primo luogo alla promozione e allo sviluppo sociale, sanitario e culturale.

In questo settore tuttavia l'azione di ogni singolo Stato deve sommarsi a quella di tutta la comunità internazionale, sia in termini di aiuti allo sviluppo sia in termini di amministrazione « ordinaria » degli esodi di massa che, come l'esperienza quotidiana insegna, non può più essere abbandonata alla logica dell'emergenza.

Questa è la sfida degli anni futuri, una sfida che coinvolge problemi di grande rilievo internazionale che non possono vedere impegnato e presente il solo Governo.

Si tratta di questioni che richiedono l'individuazione di indirizzi generali e di un assetto complessivo della politica di questo paese, chiamando quindi, oltre al Governo, anche il Parlamento alla deter-

minazione di scelte e decisioni di grande significato strategico.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro, anche a nome dell'intera Commissione, per l'ampia e dettagliata relazione su un problema così difficile e complesso.

Chiedo ai colleghi se intendano porre domande al ministro.

ROBERTO MARONI, Ministro dell'interno. Desidero comunicare la mia completa disponibilità a tornare in qualunque giorno della prossima settimana per rispondere alle eventuali domande che i colleghi vorranno porermi.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la disponibilità testé manifestata e rinvio il seguito del dibattito ad altra seduta.

La seduta termina alle 18,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO