

15

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 DICEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

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

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo per l'esame del documento conclusivo ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del regolamento.

Avverto che i deputati Barbieri e Mazzuconi, già incaricate dall'ufficio di presidenza, hanno presentato il seguente schema di documento conclusivo:

« Dalle testimonianze e dai dati acquisiti nell'ambito dell'indagine conoscitiva svoltasi presso la I Commissione della Camera emerge una mappa fortemente indicativa dei numerosi gravi problemi relativi alla condizione degli immigrati extracomunitari e degli esuli politici in Italia. Ciò rende possibile una prima individuazione degli strumenti legislativi, dei comportamenti amministrativi e dei mezzi di promozione civile resi necessari dalle caratteristiche del fenomeno.

« È risultato evidente che la particolare drammaticità della condizione di questi immigrati nel nostro paese non deriva tanto dal loro numero (relativamente modesto nell'ambito del panorama europeo) quanto dall'assenza di strumenti normativi, organizzativi e finanziari adeguati.

« In Italia il fenomeno si è sviluppato con particolare accelerazione negli ultimi anni, in relazione al progressivo aumento dei flussi migratori provenienti dai paesi in via di sviluppo ed ha assunto la caratteristica prevalente dell'irregolarità e della clandestinità (a questo proposito si inverte il rapporto con gli altri paesi europei dove, a fronte di un numero di immigrati ben più ampio, il fenomeno dell'irregolarità è marginale).

« Questa constatazione induce a considerare di massima urgenza l'emanazione di norme in materia di accesso e soggiorno che superino la disciplina attuale – basata sul testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 – e definiscano un quadro di certezze e di garanzie tali da sottrarre le decisioni in materia ai margini di discrezionalità che originano ingiustizie, incoerenze e sono in buona parte responsabili del fenomeno dell'irregolarità.

« Tale normativa dovrebbe contenere disposizioni transitorie atte a sanare le posizioni irregolari che si sono determinate nel tempo. La sanatoria, per riuscire ad eliminare il fenomeno della clandestinità, dovrebbe essere generalizzata e non limitata alle posizioni sorrette da un regolare rapporto di lavoro.

« A proposito dei criteri da porre alla base delle norme sull'accesso, emerge dalle testimonianze la diffusa consapevolezza che una soluzione del problema fondata sul cosiddetto numero chiuso, essendo difficilmente praticabile, rischierebbe di non risolvere il problema della clandestinità. Essa contrasterebbe inoltre con una impostazione dei rapporti con le

popolazioni dei paesi in via di sviluppo ispirata alla solidarietà e ad una meditata ed equilibrata apertura ai flussi migratori. Si pone pertanto la necessità di una valutazione attenta di quanto previsto dagli accordi di Schengen, e di un dibattito parlamentare che esamini preliminarmente l'eventuale adesione dell'Italia a tale accordo.

« La legge n. 943 del 1986, con le proroghe successive, ha costituito un'importante iniziativa ai fini della regolarizzazione del fenomeno – sulla sua validità di fondo infatti hanno convenuto i soggetti auditi dalla Commissione – ma ha mostrato, in sede di attuazione, limiti che ne hanno ridotto l'impatto positivo. Tale provvedimento è infatti parziale, in quanto disciplina solo il lavoro dipendente e non regola lo status giuridico complessivo degli immigrati e dei loro familiari. La sua applicazione ha registrato ritardi notevoli, inadeguatezze nelle strutture statali che avrebbero dovuto dare impulso al processo di regolarizzazione e alla eliminazione del lavoro nero e del conseguente sfruttamento della manodopera straniera. Solo centomila stranieri hanno regolarizzato la loro posizione ai sensi della legge n. 943, mentre gli altri sono rimasti esclusi per difficoltà nella certificazione dei requisiti richiesti, per l'assenza di un adeguato sistema di informazioni, o per il fondato timore di perdere il posto di lavoro.

« Attualmente risulta preclusa anche questa limitata via di regolarizzazione, il che induce a ritenere di qualche utilità, nelle more della definizione di una disciplina generale ed organica, la riapertura dei termini della legge n. 943, per consentire il permanere di un sia pure limitato canale di regolarizzazione.

« Quanto alle questioni più urgenti da affrontare in sede legislativa e/o amministrativa si possono sottolineare i seguenti punti:

definizione di criteri certi per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri extracomunitari, evitando l'introduzione del numero chiuso e contemporaneamente, sulla base degli stessi criteri, sanatoria

per quanti siano presenti in Italia all'entrata in vigore delle nuove norme sull'accesso;

possibilità di accesso per ricongiungimento al nucleo familiare, con criteri e tempi certi;

proroga dei termini della legge n. 943 del 1986, e della legge n. 81 del 1988, nelle more dell'approvazione delle nuove disposizioni;

adozione dei provvedimenti amministrativi consentiti dalla normativa vigente volti ad alleggerire la gravità della condizione degli stranieri;

tutela del diritto alla salute, con estensione delle prestazioni del servizio sanitario nazionale;

tutela del diritto all'istruzione, con particolare riferimento ai minori, garantendo loro adeguate e specifiche forme di sostegno;

previsione di iniziative di formazione professionale e di insegnamento della lingua italiana per favorire l'inserimento sociale degli immigrati, nel rispetto della loro identità culturale;

definizione di nuovi criteri per il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, superando il principio della reciprocità;

estensione, a parità di condizioni, del diritto di inserimento nelle graduatorie dei bandi per la edilizia residenziale pubblica;

adozione di provvedimenti che rendano meno pesante la condizione dei detenuti stranieri, con particolare riferimento alla possibilità di comunicare con l'esterno e con i paesi di provenienza, ed estensione del diritto al gratuito patrocinio, garantendo in ogni fase processuale la assistenza di un interprete;

regolamentazione del rapporto di lavoro dipendente, prevedendo per i datori di lavoro meccanismi di incentivazione alle assunzioni regolari e/o alla sanatoria di posizioni irregolari;

disciplina del lavoro autonomo con particolare riferimento al commercio ambulante, e possibilità di formazione di cooperative di immigrati;

ridefinizione delle condizioni che regolano la presenza degli universitari stranieri e ampliamento dell'orario di lavoro loro consentito;

affidamento agli enti locali dei provvedimenti di pronta accoglienza e di assistenza sociale, con la previsione di opportuni finanziamenti che tengano conto anche del maggior carico di utenza che si verifica nei comuni di maggiore insediamento;

per quanto concerne i rifugiati politici: rimozione della clausola della riserva geografica; indicazione certa delle condizioni di ammissibilità; non respingimento alla frontiera e adozione di procedure celeri per il riconoscimento dello *status*; possibilità di appello sulla decisione; definizione dei diritti e delle garanzie particolari, fatto salvo il godimento delle condizioni generali che siano previste per gli immigrati, in pendenza delle procedure di riconoscimento dello *status*;

infine, per quanto concerne il diritto di cittadinanza, enucleazione di principi che consentano, una volta conseguite le condizioni previste dalla legge, un rapido *iter* per il conseguimento del diritto valutando la possibilità di decentramento delle procedure relative ».

In riferimento alla prima delle questioni trattate nello schema di documento come più urgenti da affrontare, sottolineo ai colleghi l'esigenza di non precludere qualsiasi valutazione di ordine politico sul numero degli ingressi nel paese. A tal fine si potrebbe sostituire l'espressione « evitando l'introduzione del numero chiuso » con la seguente: « evitando l'introduzione meccanica del numero chiuso ».

Infine, circa l'ultimo punto trattato nello schema di documento, desidero precisare di aver sempre sostenuto che la cittadinanza è un diritto; tuttavia si

tratta di un'affermazione minoritaria che verrebbe però ad assumere notevole rilevanza qualora fosse contenuta in un atto parlamentare. In ogni caso, è necessario emendare lo schema di documento nella parte in cui fa riferimento alla possibilità di decentramento delle procedure relative al riconoscimento della cittadinanza, trattandosi di materia riservata allo Stato.

SILVIA BARBIERI. Accolgo la prima delle proposte del presidente relativa agli ingressi di stranieri.

Per quanto riguarda il tema della cittadinanza, lo schema di documento voleva sottolineare l'inopportunità di configurare il riconoscimento della cittadinanza come una concessione; faccio comunque presente che il riferimento al decentramento delle relative procedure intendeva accogliere le istanze emerse nel corso delle audizioni, prevedendo modalità in grado di consentire un rapporto più diretto tra richiedente ed autorità. Per tale motivo sarebbe opportuno almeno prevedere la possibilità che gli enti locali partecipino all'istruttoria delle domande in questione.

PRESIDENTE. Allora, all'ultimo punto dello schema di documento l'espressione « valutando la possibilità di decentramento delle procedure relative » deve essere sostituita con la seguente: « valutando la possibilità di avvalersi delle autorità democratiche locali per ciò che concerne le relative istruttorie ».

PIETRO SODDU. Esprimo il più vivo ringraziamento alle colleghe Barbieri e Mazzuconi per il pregevole lavoro svolto. Desidero però fare presente l'opportunità di accompagnare al documento conclusivo una sintesi delle audizioni svolte.

SILVIA BARBIERI. Un quadro di raffronto delle principali questioni emerse è stato già predisposto dagli uffici e potrà essere allegato agli atti dell'indagine.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione.

Pongo in votazione la mia prima proposta di modifica.

(È approvata).

Pongo in votazione la mia seconda proposta di modifica.

(È approvata).

Pongo in votazione lo schema di documento conclusivo, con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

A conclusione dell'indagine, propongo di prevedere un incontro tra l'ufficio di presidenza della Commissione, le relatrici ed i rappresentanti della stampa e delle associazioni interessate per presentare il documento che abbiamo approvato. Tale incontro potrebbe aver luogo venerdì mattina.

SILVIA BARBIERI. Forse, signor presidente, sarebbe meglio che tale incontro avvenisse domani.

PIETRO SODDU. Concordo con la proposta della collega.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che l'incontro in cui verrà presentato il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva oggi approvato avrà luogo domani 21 dicembre alle 10,30.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10,15.

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO IN ITALIA
E SUI FENOMENI DI RAZZISMO

(approvato dalla I Commissione nella seduta del 20 dicembre 1989)

Dalle testimonianze e dai dati acquisiti nell'ambito dell'indagine conoscitiva svoltasi presso la I Commissione della Camera emerge una mappa fortemente indicativa dei numerosi e gravi problemi relativi alla condizione degli immigrati extracomunitari e degli esuli politici in Italia. Ciò rende possibile una prima individuazione degli strumenti legislativi, dei comportamenti amministrativi e dei mezzi di promozione civile resi necessari dalle caratteristiche del fenomeno.

È risultato evidente che la particolare drammaticità della condizione di questi immigrati nel nostro Paese non deriva tanto dal loro numero (relativamente modesto nell'ambito del panorama europeo) quanto dall'assenza di strumenti normativi, organizzativi e finanziari adeguati.

In Italia il fenomeno si è sviluppato con particolare accelerazione negli ultimi anni, in relazione al progressivo aumento dei flussi migratori provenienti dai Paesi in via di sviluppo ed ha assunto la caratteristica prevalente dell'irregolarità e della clandestinità (a questo proposito si inverte il rapporto con gli altri Paesi europei dove, a fronte di un numero di immigrati ben più ampio, il fenomeno dell'irregolarità è marginale).

Questa constatazione induce a considerare di massima urgenza l'emanazione di norme in materia di accesso e soggiorno che superino la disciplina attuale — basate sul Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 — e definiscano un quadro di certezze e di garanzie tali da sottrarre le decisioni in materia ai margini di discrezionalità che originano ingiustizie, incoerenze e sono in buona parte responsabili del fenomeno dell'irregolarità.

Tale normativa dovrebbe contenere disposizioni transitorie atte a sanare le posizioni irregolari che si sono determinate nel tempo. La sanatoria, per riuscire ad eliminare il fenomeno della clandestinità, dovrebbe essere generalizzata e non limitata alle posizioni sorrette da un regolare rapporto di lavoro.

A proposito dei criteri da porre alla base delle norme sull'accesso, emerge dalle testimonianze la diffusa consapevolezza che una soluzione del problema fondata sul cosiddetto numero chiuso, essendo difficilmente praticabile, rischierebbe di non risolvere il problema della clandestinità. Essa contrasterebbe inoltre con una impostazione dei rapporti con le popolazioni dei Paesi in via di sviluppo ispirata alla solidarietà e ad una meditata ed equilibrata apertura ai flussi migratori. Si pone pertanto la necessità di una valutazione attenta di quanto previsto dagli accordi di Schengen, e di un dibattito parlamentare che esamini preliminarmente l'eventuale adesione dell'Italia a tale accordo.

La legge 943 del 1986, con le proroghe successive, ha costituito un'importante iniziativa ai fini della regolarizzazione del fenomeno — sulla sua validità di fondo infatti hanno convenuto i soggetti auditi dalla Commissione — ma ha mostrato, in sede di attuazione, limiti che ne hanno ridotto l'impatto positivo. Tale provvedimento è infatti parziale, in quanto disciplina solo il lavoro dipendente e non regola lo *status* giuridico complessivo degli immigrati e dei loro familiari. La sua applicazione ha registrato ritardi notevoli, inadeguatezze nelle strutture statali che avrebbero dovuto dare impulso al processo di regolarizzazione e alla eliminazione del lavoro nero e del conseguente sfruttamento della manodopera straniera. Solo centomila stranieri hanno regolarizzato la loro posizione ai sensi della legge 943, mentre gli altri sono rimasti esclusi per difficoltà nella certificazione dei requisiti richiesti, per l'assenza di un adeguato sistema di informazioni, o per il fondato timore di perdere il posto di lavoro.

Attualmente risulta preclusa anche questa limitata via di regolarizzazione il che induce a ritenere di qualche utilità, nelle more della definizione di una disciplina generale ed organica, la riapertura dei termini della legge 943 per consentire il permanere di un sia pure limitato canale di regolarizzazione.

Quanto alle questioni più urgenti da affrontare in sede legislativa e/o amministrativa si possono sottolineare i seguenti punti:

definizione di criteri certi per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri extra-comunitari, evitando l'introduzione meccanica del numero chiuso e contemporaneamente, sulla base degli stessi criteri, sanatoria per quanti siano presenti in Italia all'entrata in vigore delle nuove norme sull'accesso;

possibilità di accesso per ricongiungimento al nucleo familiare, con criteri e tempi certi;

proroga dei termini delle leggi nn. 943 del 1986 e 81 del 1988, nelle more dell'approvazione delle nuove disposizioni;

adozione dei provvedimenti amministrativi consentiti dalla normativa vigente volti ad alleggerire la gravità della condizione degli stranieri;

tutela del diritto alla salute, con estensione delle prestazioni del servizio sanitario nazionale;

tutela del diritto all'istruzione, con particolare riferimento ai minori, garantendo loro adeguate e specifiche forme di sostegno;

previsione di iniziative di formazione professionale e di insegnamento della lingua italiana per favorire l'inserimento sociale degli immigrati, nel rispetto della loro identità culturale;

definizione di nuovi criteri per il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, superando il principio della reciprocità;

estensione, a parità di condizioni, del diritto di inserimento nelle graduatorie dei bandi per l'edilizia residenziale pubblica;

adozione di provvedimenti che rendano meno pesante la condizione dei detenuti stranieri, con particolare riferimento alla possibilità di comunicare con l'esterno e con i Paesi di provenienza, ed estensione del diritto al gratuito patrocinio, garantendo in ogni fase processuale l'assistenza di un interprete;

regolamentazione del rapporto di lavoro dipendente, prevenendo per i datori di lavoro meccanismi di incentivazione alle assunzioni regolari e/o alla sanatoria di posizioni irregolari;

disciplina del lavoro autonomo, con particolare riferimento al commercio ambulante, e possibilità di formazione di cooperative di immigrati;

ridefinizione delle condizioni che regolano la presenza degli universitari stranieri e ampliamento dell'orario di lavoro loro consentito;

affidamento agli enti locali dei provvedimenti di pronta accoglienza e di assistenza sociale, con la previsione di opportuni finanziamenti che tengano conto anche del maggior carico di utenza che si verifica nei comuni di maggiore insediamento;

per quanto concerne i rifugiati politici: rimozione della clausola della riserva geografica; indicazione certa delle condizioni di ammissibilità; non respingimento alla frontiera e adozione di procedure celeri per il riconoscimento dello *status*; possibilità di appello sulla decisione; definizione dei diritti e delle garanzie particolari, fatto salvo il godimento delle condizioni generali che siano previste per gli immigrati, in pendenza delle procedure di riconoscimento dello *status*;

infine, per quanto concerne il diritto di cittadinanza, enucleazione di principi che consentano, una volta conseguite le condizioni previste dalla legge, un rapido *iter* per il conseguimento del diritto valutando la possibilità di avvalersi delle autorità democratiche locali per ciò che concerne le relative istruttorie.