

*Legalità amministrativa e “urgenze esistenziali” degli immigrati***

I “diritti degli immigrati”, di cui particolarmente si occupa questo Convegno, per correlarli con l’azione degli ombudsmen europei, sono sicuramente compresi nell’ambito dei diritti umani. Mi permetto quindi di leggere un breve estratto da un mio intervento alla “tavola rotonda con gli ombudsmen europei”, che ha avuto luogo, per iniziativa della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, a Strasburgo nel giugno 1988.

Nelle sempre più complesse e variamente articolate società europee, la burocrazia assume inevitabilmente poteri e proporzioni sempre maggiori e la difesa del cittadino da inerzie, ritardi, abusi vari di questa corporazione, che attentino alla dignità, alla sicurezza, alla salute dell’uomo, ai suoi beni patrimoniali, è già, di per sé, tutela di posizioni soggettive qualificabili come diritti umani. Le dichiarazioni dei diritti umani, dei diritti, cioè, fondati sull’etica razionale, che appartengono all’uomo per il solo fatto di avere la qualità di persona, mirano infatti a “limitare gli arbitrii... anche fra l’individuo e lo Stato” (Azara).

Sotto questo aspetto gli ombudsmen possono essere considerati, credo, organi destinati, accanto a quelli giurisdizionali, a garantire *il diritto del cittadino di essere soggetto interlocutore e non oggetto* dell’attività amministrativa. Già la dichiarazione francese dei diritti dell’uomo e del cittadino del 26 agosto 1779 aveva sancito, all’art. 15, che la società ha “diritto di chiedere conto a ogni pubblico ufficiale della sua amministrazione”. L’ombudsman si pone, appunto, come tramite fra cittadini e amministrazione pubblica per l’esercizio di questo controllo e si affianca agli organi giurisdizionali nella tutela del cittadino verso la pubblica amministrazione, nel modo caratteristico e caratteristicamente diverso, ma a volte non meno efficace, che gli è proprio.

I giuristi lamentano e criticano, anche duramente, l’atteggiamento di indifferenza adottato dai giudici italiani nei confronti della Convenzione europea, che

* Difensore civico della Regione Emilia Romagna.

** Relazione svolta al Convegno di studio “*Il Difensore civico e la tutela dei diritti degli immigrati*”, Università di Padova, 22-23 giugno 1990.

pure è divenuta fonte di diritto interno in base alla legge n. 848 del 14 agosto 1955. Non credo che altrettanto possa dirsi degli ombudsmen, che devono essere, istituzionalmente (per così dire) e credo siano, realmente, in genere, più sensibili al problema della protezione dei diritti umani.

Non sono però frequenti, almeno in Emilia-Romagna, le denunce di cittadini o le occasioni di accertare d'ufficio violazioni delle libertà civili e politiche e dei diritti fondamentali della persona umana tipizzati nella Convenzione europea. Ciò dipende, credo, sia dal fatto che più incisiva è al riguardo l'azione della Corte europea (e lo sarebbe anche quella dei giudici italiani, se essi guardassero con maggior attenzione alla Convenzione), sia per la rarità del ricorso agli stessi organismi internazionali appositamente istituiti, dipendente dalla scarsa conoscenza in Italia della Convenzione e dei suoi meccanismi. Per questa ragione sarebbe necessario che, a livello locale, ogni ombudsman compisse ogni possibile tentativo perché possano trovare "concreta attuazione i principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e quelli proposti dagli organi del Consiglio all'approvazione degli Stati" (Squillante). Occorrerebbe, a questo scopo, predisporre un idoneo apparato informativo. Solo così gli ombudsmen riuscirebbero ad adempiere con efficacia il loro compito, che è essenzialmente quello di "proteggere la dignità dell'uomo contro ogni attentato, da qualunque parte provenga" (Squillante).

L'unico caso che ha comportato un riferimento alla Convenzione di Ginevra ha riguardato una cittadina ungherese, che, avendo conosciuto in Italia un cittadino italiano, con il quale intendeva contrarre matrimonio, aveva chiesto asilo politico e domandato l'iscrizione anagrafica in Bologna, volendo stabilire la propria residenza in questa città e cercarvi lavoro. Senonché la Questura le aveva ritirato il passaporto e lo aveva trasmesso a un Centro profughi, considerandola profuga "non eleggibile". Nel linguaggio della Convenzione è profugo "eleggibile" chi, temendo persecuzioni in seguito ad avvenimenti politici, si trova fuori del suo Paese e non può, o non vuole avvalersi della protezione di esso, a causa di quel timore. La nostra straniera, invece, aveva usufruito volontariamente della protezione del governo ungherese, che le aveva rilasciato un nuovo passaporto e inviato i certificati necessari per contrarre matrimonio in Italia. Prima, però, essendo la straniera senza documenti e senza lavoro, il mio Ufficio era intervenuto, ottenendo che le venisse restituito il passaporto, ritirato dalla Questura e nel frattempo scaduto. Il nuovo passaporto le fu consegnato dopo la restituzione del vecchio e la straniera poté così fruire del diritto riconosciutole, non dalla Convenzione speciale sullo status dei rifugiati (essendo "non eleggibile" nel senso precisato), ma dagli artt. 13 e 16 della Dichiarazione Universale e 12 della Convenzione europea, in forza dei quali uomini e donne hanno diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le proprie leggi nazionali.

Si è di recente presentato un altro caso, riguardante un'immigrata comunitaria (una studentessa nativa di Tolosa). Questa ragazza si era iscritta a un Centro di formazione professionale gestito da un Comune della Romagna e non riusciva a ottenere la residenza, perché l'Ufficio stranieri della Questura non le rilasciava il "visto" per un soggiorno di durata annuale. La ragione del diniego era da ricercare nel conflitto fra la nostra legge sull'anagrafe, che esige almeno un anno di soggiorno in un Comune italiano per ottenere la residenza, e una circolare del Ministero dell'Interno, che invece consente agli studenti stranieri un soggiorno massimo di nove mesi, ostativo quindi al rilascio della residenza, essendo inferiore al-

l'anno. E si sa che i nostri funzionari restano vincolati all'osservanza delle circolari, anche quando, come in questo caso, a quanto sembra, sono in contrasto con una legge.

Secondo l'Ufficio Stranieri della Questura di Bologna interpellato dal mio Ufficio, si profilavano due soluzioni:

a) L'interessato si fa assumere con regolare contratto di lavoro, potendo ottenere così un permesso di soggiorno per un massimo di due anni, probabilmente rinnovabile. Si tratta con tutta evidenza di un artificio, anche se non si può escludere il caso di uno studente che effettivamente si paghi gli studi e il soggiorno con una attività lavorativa.

b) L'interessato può chiedere al proprio Consolato una certificazione attestante la sua qualità di studente e la sua necessità di restare in Italia anche nel periodo di sospensione dei corsi di studio. Anche questa soluzione aggira l'ostacolo.

Ne abbiamo resa edotta l'interessata.

Sempre secondo l'Ufficio Stranieri della Questura di Bologna, il problema era destinato a trovare una soluzione entro il 1992, con l'entrata in vigore delle norme di definitiva integrazione dei Paesi della CEE. Ma intanto è entrato in vigore dal 1° gennaio, il D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, che reca norme vigenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. L'art. 4, quarto comma, di tale legge ammette che possa essere concesso un permesso di soggiorno di durata inferiore alla norma (2 anni) e l'art. 6 stabilisce che gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno hanno diritto all'iscrizione anagrafica presso il Comune di residenza. Gli art. 4 e 6 si applicano, in quanto più favorevoli, anche ai cittadini comunitari, ai sensi dell'art. 13 della stessa legge. Si deve quindi ora considerare definitivamente risolto il caso della reclamante, per effetto dello *jus superveniens*.

Un anno fa, circa, un cittadino protestò per l'invasione del portico di Via Indipendenza e di altri portici centrali da parte di immigrati di colore, che stendono per terra le loro modeste mercanzie, senza essere, spesso, provvisti di licenza, e restringono la zona adibita al passaggio, muovendo inoltre, concorrenza ai "regolari".

Intervenni presso la polizia urbana, invitandola a eseguire controlli sulla regolarità del commercio ambulante praticato da tali immigrati di colore. La risposta fu che veniva data priorità ai problemi del traffico e che il personale di polizia non era sufficiente e non poteva essere in utile quantità destinato al controllo del commercio.

Non era ovviamente possibile sapere se questo atteggiamento fosse fondato su una effettiva impossibilità o estrema difficoltà di provvedere o fosse frutto di un orientamento politico della Giunta. Fatto sta che mi risolsi a raccomandare un potenziamento della polizia urbana, ma non raccolsi l'invito del reclamante, disturbato dall'azione degli immigrati ambulanti, di denunciare i vigili urbani per omissione d'atti d'ufficio (per non avere cioè fatto sgomberare gli abusivi) mancando ogni prova del carattere doloso della loro pretesa inerzia.

Prescindendo da questo episodio, ritengo in ogni modo che non sia giustificato un eccessivo rigore nei confronti di persone che sono state spinte dalla disperazione e dalla fame a lasciare il loro paese per trovare, qui in Italia, una sistemazione che garantisca loro la sopravvivenza, senza però abbandonarsi alla criminalità, come purtroppo sta accadendo.

L'esigenza, per il Difensore civico, di favorire le "urgenze esistenziali" degli immigrati, ricercando un prudente equilibrio fra la soddisfazione di tali pressanti bisogni e il rispetto ad ogni costo della legalità amministrativa, mi sembra preferibile, come scelta operativa, a quella di un cieco rigore legalistico.

Il riconoscimento di tali bisogni essenziali "all'interno di precise norme giuridiche", contemperandoli con le esigenze della comunità, più sviluppata, che li accoglie, è invece compito istituzionale degli organi politici, che esercitano il potere normativo.

Dal 1° gennaio è in vigore la legge 30/12/1989 n. 416, che disciplina il soggiorno degli immigrati extracomunitari e prevede una sanatoria per gli extracomunitari abusivi già presenti in Italia. Nella mia Regione in attuazione della legge statale, è stata inoltre emanata la l.r. 21 febbraio 1990 n. 14, anche in attuazione dell'ora ricordata legge statale. Questa l.r., all'art. 25, invita esplicitamente i destinatari, cioè gli immigrati, ad avvalersi, occorrendo, dell'Ufficio del Difensore civico regionale. Noi Difensori civici regionali possiamo ora, quindi, rifarci a testi di legge, che facilitano il nostro compito, sancendo, oltre ai divieti, anche i diritti o i legittimi interessi di quegli extracomunitari che vorranno invocare la nostra tutela. ■