

*Per un approccio internazionale alla tutela dei diritti degli immigrati***

Nella veste di Difensore civico della Regione Toscana, sono particolarmente lieto ed onorato di partecipare a questo Convegno, non solo perché il tema della tutela degli immigrati mi sta molto a cuore, sia sotto il profilo umano che istituzionale, ma altresì perché l'incontro avviene in una sede, quella della Scuola di Specializzazione in "Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani" dell'Università di Padova e del Centro di Studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, che ha rappresentato e rappresenta, con le sue molteplici e meritorie iniziative di ricerca e confronto tra studiosi e operatori, un'esperienza pilota suscettibile di offrire contributi concreti allo sviluppo della difesa civica nella prospettiva della nuova Europa.

1. Il problema della tutela dei diritti degli immigrati nel nostro Paese non è che un aspetto dell'universale problema del rispetto dei diritti dell'uomo nel mondo contemporaneo ed è nei principi affermati in quest'ultimo campo, che deve essere ricondotta la ricerca dei mezzi per una efficace e completa tutela dei diritti degli immigrati.

Sappiamo che i testi cardine sui quali poggiano i rapporti e le iniziative internazionali sono la **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo**, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, e la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**, firmata a Roma il 4 novembre 1950; sappiamo anche che a quei testi fondamentali hanno fatto seguito numerosi altri accordi internazionali che hanno inteso regolare più in dettaglio specifici settori (fra i più significativi ricordiamo il Protocollo n. 6 della Convenzione europea relativo all'abolizione della pena di morte, adottato a Strasburgo il 28 aprile 1983, il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e il Patto relativo ai diritti civili e politici, adot-

* Difensore civico della Regione Toscana.

** Intervento svolto al Convegno di studio "Il Difensore civico e la tutela dei diritti degli immigrati", Università di Padova, 22-23 giugno 1990.

tati a New York il 16 e 19 dicembre 1966) e sappiamo che il nostro Paese ha sempre ratificato (sia pure con cronici ritardi) e rispettato quei patti internazionali.

Non dobbiamo, quindi, più discutere della opportunità o della operatività di quelle solenni affermazioni di principio che caratterizzano il moderno Stato di diritto e che fondano quella teoria giusnaturalistica dei diritti umani che informa i rapporti internazionali fra gli Stati e quelli interni fra Stato e cittadino.

Si tratta, ora, di affinare gli strumenti tradizionali e di inventarne di nuovi per realizzare appieno e concretamente quei diritti che ormai nessuno più discute: su questa via occorre, innanzitutto, individuare i settori che pongono i più attuali e gravi problemi applicativi e, poi, il metodo di approccio o la filosofia di intervento.

In altre parole, se vogliamo concretamente e rapidamente eliminare le occasioni di violazione dei diritti universali dell'uomo che il problema degli immigrati oggi pone alla nostra società, dobbiamo concentrare la nostra attenzione su quello fra i vari diritti (di libertà, di opinione, di religione...) che è suscettibile, ove possa pienamente realizzarsi, di eliminare alla radice le molteplici occasioni di violazione, di violenza fisica e morale che accolgono il cittadino extracomunitario il quale si stabilisca nel nostro Paese: dobbiamo concentrare la nostra attenzione sulla piena realizzazione del diritto al lavoro proclamato dall'art. 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ove si sancisce il diritto di ogni individuo *"al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione... ad eguale retribuzione per uguale lavoro... ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana"*.

È intuitivo che il lavoro legittimo e dignitoso consente all'immigrato di usufruire delle opportunità che ogni società moderna garantisce ai propri cittadini (prima di tutto, l'accesso all'abitazione, alla istruzione, all'assistenza sanitaria) e pone le basi per la sua integrazione nella società.

2. Individuato l'obiettivo che dobbiamo porci come primario ed essenziale, resta da fissare il metodo di approccio o — se più ci piace — la filosofia di intervento che ci deve guidare nella nostra azione: non abbiamo esitazioni a dire che quest'ultima dovrà assumere i caratteri dell'internazionalità e, per quel che concerne l'Europa, della "comunitarietà".

Un'azione frammentata in iniziative di singole Nazioni o, peggio, delle varie articolazioni territoriali-amministrative delle stesse (regioni, länder, dipartimenti) dotate di poteri legislativi autonomi, riuscirà a dare solo soluzioni limitate e contingenti, mai a risolvere il problema alla radice.

La Comunità europea, che ha sancito nel suo trattato istitutivo la libera circolazione dei lavoratori all'interno della comunità *"... l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro..."* (art. 48, 49, 50 Trattato C.E.E.; Regolamento 1612/68; Direttiva 68/360), dovrà assicurare l'applicazione dei medesimi principi anche al cittadino extracomunitario che intenda stabilirsi in un Paese della Comunità Europea.

Invece, in riferimento ai cittadini extracomunitari, non solo non si riscontra alcun accenno nei trattati istitutivi della Comunità, ma risultano emanate solo tre risoluzioni (ris. 9/2/76, 27/6/80 e 16/7/85) ed una determinazione della Commis-

sione (85/381 dell'8/7/85, modificata con atto 88/384 dell'8/6/88): nelle prime si sottolinea l'opportunità di un'azione coordinata tra gli Stati membri nella determinazione e programmazione delle varie politiche di regolamentazione della emigrazione e di lotta all'immigrazione clandestina; con la determinazione della Commissione si istituisce una procedura di comunicazione preliminare e di concentrazione fra gli Stati membri in ordine all'adozione delle politiche immigratorie nei confronti di Paesi terzi. L'importanza di un controllo dei flussi immigratori e di un coordinamento delle normative nazionali in materia è ribadita anche nella comunicazione della Commissione al Consiglio della C.E.E. del 1° marzo 1985 ("Orientamenti per una politica comunitaria delle immigrazioni").

Al di là di questi pronunciamenti di principio, però, null'altro di più concreto ed operativo è stato adottato, a tutt'oggi, a livello comunitario. Una recente iniziativa italiana presso gli Organi della C.E.E., accolta, con generiche affermazioni di consenso, non è stata ancora presa in esame e non si sa se lo sarà in tempi brevi.

In un'Europa vicina al famoso 1992, all'abolizione delle frontiere nel mercato unico, dobbiamo, purtroppo, constatare che ciascuno Paese della Comunità sta cercando di risolvere a modo suo e secondo le proprie convenienze il problema degli immigrati, ora istituendo diversi "gradi" di cittadinanza ed assegnando solo al più elevato il diritto di residenza nel Paese (vedi Gran Bretagna, con le distinte cittadinanze del Commonwealth, ed i ben tre gradi delle cittadinanze britanniche), ora limitando e programmando selettivamente i flussi immigratori (vedi Francia e Germania), ora liberalizzando in termini molto accentuati la facoltà di risiedere e circolare nel territorio nazionale per motivi di lavoro (vedi Italia), mai cercando di perseguire una politica comune e coerente con i principi del Trattato di Roma: la miopia di un simile atteggiamento balza evidente se si considera che in molte Nazioni, fra cui l'Italia, è consentito l'acquisto della cittadinanza dopo un certo numero di anni di stabile esercizio di attività lavorativa nel Paese, con la conseguenza che anche le politiche nazionali più restrittive e tese ad un rigido contingentamento dei flussi migratori sono destinate ad aprire le porte, fra qualche anno, a quei lavoratori che oggi respingono perché extracomunitari e che domani avranno il diritto di libera circolazione e di lavoro perché divenuti cittadini di un paese della Comunità Europea.

Nell'economia del nostro intervento introduttivo non possiamo spingerci oltre nell'analisi di questi presupposti fondamentali per la soluzione dei problemi degli immigrati, ma possiamo affermare, a conclusione della prima parte di questa nostra esposizione, che la mancanza (auspichiamo, anzi, di poter parlare solo di ritardo) di una politica unitaria della Comunità Europea nel settore, priva alla base gli interventi normativi dei singoli Stati della idoneità a costituire qualcosa di più che semplici provvedimenti tampone per arginare l'emergenza.

3. In questa ottica forzosamente territoriale e settoriale, passiamo ora rapidamente a esaminare gli interventi normativi più significativi, perfezionati di recente nel nostro Paese.

È noto a tutti il contenuto della legge 28 febbraio 1990 n. 39 (la c.d. Legge Martelli): non è mio compito esporla e valutarla nei dettagli (ciò sarà oggetto, presumo, delle relazioni degli altri illustri studiosi che interverranno dopo di me), perciò vorrei limitarmi a sottolineare le contraddizioni e le limitazioni di fondo in quell'ottica "comunitaria" cui dianzi ho accennato.

Ad una originaria ispirazione liberistica, tesa alla creazione di condizioni di pari opportunità sociali e lavorative fra gli immigrati ed i cittadini, si sono sovrapposte contrarie tendenze restrittive nel momento della regolamentazione dell'ingresso nel territorio nazionale dei cittadini extra-comunitari (mi riferisco al principio della programmazione dei flussi, posto dall'art. 2, alla previsione dell'uso dell'esercito per fermare l'immigrazione clandestina, formulata dagli stessi promotori della legge).

La legge 39/90 resta, così, caratterizzata da questa profonda "diversità" (non vorremmo parlare di "contraddizione") di ispirazione: massima libertà e condizioni di uguaglianza per chi è nel territorio nazionale, ma restrizioni e programmazione dei permessi per chi vuol entrare.

Questa chiusura delle "porte aperte" che hanno caratterizzato fino a poco tempo fa la nostra politica nella immigrazione straniera può sembrare in contrasto con le nostre tradizioni di emigrazione verso i paesi più ricchi ed industrializzati, l'America e il Canada – da un lato – la Germania, la Svizzera, la Francia – dall'altro lato.

È stato, però, osservato che la nostra emigrazione ha caratteri diversi dalla odierna immigrazione extra-comunitaria in Italia, essendo la prima essenzialmente rivolta al settore del "secondario", a colmare la richiesta di manodopera di base in paesi a forte espansione industriale, ed essendo, invece, la seconda concentrata nel settore del "terziario" dequalificato, senza quelle prospettive di passaggio ad attività più qualificate e gratificanti che i nostri emigranti hanno sempre guadagnato.

Questa analisi ha, indubbiamente, una gran parte di verità non solo per il nostro Paese ma anche per altri della Comunità Europea ove, con l'attuazione completa del principio della libera circolazione dei lavoratori, i posti di lavoro più appetibili o, almeno, più dignitosi per una forza di lavoro ormai evoluta qual è quella comunitaria, sono destinati ad essere coperti da quest'ultima, così che nel giro di breve termine resteranno disponibili nella Comunità Europea solo quei posti di lavoro dequalificati o semi-clandestini che già oggi sono disponibili in Italia alla immigrazione.

Si tratta di attività abbandonate dei lavoratori locali per mancanza di prospettive di miglioramento o di carriera o per il basso tasso di rendimento, a fronte del pesante impegno fisico richiesto: è il fenomeno ricorrente nelle società progredite, con le classi sociali in ascesa ma e, in parte, anche la conseguenza dello svilupparsi di una economia sommersa (molto rilevante nel nostro Paese ma non sconosciuta negli altri) che vuole sottrarsi al controllo della pubblica autorità (sempre più esigente sul piano della sicurezza e regolarità del lavoro, sempre più impegnativo in quello tributario, in relazione all'evoluzione della società verso livelli di "civiltà" più alti).

Certo, la nostra legge 39/90, concede ai lavoratori extra-comunitari il massimo, concedibile sul piano meramente formale: la assoluta parità con i lavoratori italiani e comunitari nelle condizioni per l'accesso al mercato del lavoro (si guardi l'iscrizione nelle liste di collocamento, con la sola eccezione, consueta, del pubblico impiego).

Non si può dire, però, che con questo sia risolto il problema degli immigrati extra-comunitari nel nostro Paese: la precarietà, le situazioni di sfruttamento, l'emarginazione, correlati alla qualità del lavoro accessibile a questi lavoratori reste-

ranno o restano in tutta la loro integra gravità perché è nel mercato del lavoro che occorre intervenire.

È stato proposto di istituire dei corsi di qualificazione professionale per gli immigrati extra-comunitari: è una proposta giusta e lodevole, ma che – da un lato – abbisogna di un notevole sforzo assistenziale da parte dello Stato perché occorre assicurare il sostentamento a chi, per frequentare quei corsi, non può dedicarsi al lavoro e – dall'altro lato – rischia di apparire come una goccia nel mare se lasciata all'iniziativa di singole regioni o comunità territoriali.

Anche in questo caso, solo a livello di Comunità Europea, è possibile organizzare qualcosa di serio, di concreto, di duraturo.

4. Lasciamo agli altri illustri relatori il compito di analizzare più a fondo la legge 39/90 e passiamo ad occuparci brevemente della situazione esistente in una delle regioni italiane che per prime hanno affrontato con interventi normativi il problema della regolamentazione delle attività lavorative degli immigrati extra-comunitari: mi riferisco alla Toscana.

In questa regione, i lavoratori stranieri si concentrano essenzialmente nella città di Firenze e nella zona costiera e sono assorbiti in parte dalle piccole imprese e dal terziario (che caratterizzano l'economia locale), cioè con lavoro al nero, precario e non regolarizzato, in parte nei servizi domestici, in parte in attività commerciali autonome di infimo ordine, cioè la vendita ambulante, attirata dalle località turistiche.

È stata la necessità di regolare in qualche modo l'attività di vendita ambulante che gli extra-comunitari esercitavano in Firenze e nelle altre località turistiche, al di fuori da ogni regola, in violazione degli stessi precetti penali (per la vendita di oggetti contraffatti) ed in concorrenza con lavoratori locali, a determinare la Regione Toscana, sotto la notevole spinta dell'opinione pubblica, ad emanare la legge regionale 22 maggio 1990 n. 22, recante "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extra-comunitari in Toscana".

La legge regionale dichiara di ispirarsi, nel suo primo articolo, non solo allo Statuto della Regione ed alle leggi dello Stato, ma anche alla "risoluzione delle Nazioni Unite 40/144 del 1985 sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali" ed alla "normativa C.E.E."; lo stesso articolo 1 indica, quali finalità della legge, la promozione di *"iniziative rivolte a garantire agli immigrati extra-comunitari ed alle loro famiglie, condizioni di eguaglianza, nel godimento dei diritti civili, con i cittadini italiani ed a rimuoverne le cause economiche, culturali e sociali che ne ostacolano l'inserimento nel tessuto sociale, culturale ed economico della Regione"*.

È un programma molto vasto e completo, come si può verificare più in dettaglio nel secondo comma dell'art. 1, ove si specifica che le iniziative saranno rivolte al campo del lavoro, dello studio, della sanità, al sostegno dell'associazionismo, al mantenimento dei legami linguistici e culturali con la terra di origine, ecc.

L'attuazione di quei programmi, però, risente della visione "settoriale", territorialmente parcellizzata che dianzi abbiamo criticato: la maggior parte degli interventi prefissi è assegnata alla competenza dei singoli Comuni ed, addirittura, delle Associazioni di Volontariato che la Regione si propone soltanto di coordinare o indirizzare.

Per parte sua, la Regione istituisce la "Consulta regionale dell'immigrazione extra-comunitaria", alla quale dedica l'intero titolo III della legge, con compiti di formulazione di proposte e pareri e di attuazione dei piani degli Organi Regionali: anche in questo frangente, non ci si è saputi sottrarre all'italico vizio di creare consigli e comitati allorché sorgono problemi da risolvere.

Dobbiamo scorrere il testo della legge regionale fino all'art. 12 per trovare le prime proposte concrete: la creazione di centri di accoglienza per venire incontro alle necessità degli immigrati; la loro istituzione e gestione è, però, demandata ai Comuni ed alle Associazioni di Volontariato, con la vaga previsione di un contributo finanziario (ma non si sa in che entità ed a quali condizioni) della Regione.

L'art. 14 prevede corsi di studio, iniziative educative, corsi di recupero linguistico di alfabetizzazione e di lingua italiana al fine di facilitare la integrazione culturale e sociale degli immigrati; anche in questo caso tutto è lasciato all'iniziativa dei Comuni, con la promessa di contributo da parte della Regione.

Trattasi, come è evidente, di norme programmatiche "aperte", la cui attuazione, nell'*an* e nel *quomodo*, è lasciata alla piena discrezione degli enti ed organismi locali.

Direttamente operative e decisamente più utili all'attuazione delle finalità che la legge regionale si è posta, appaiono le ultime disposizioni che: — estendono direttamente alla partecipazione degli immigrati extra-comunitari la disciplina degli interventi in materia di formazione professionale e prevedono la introduzione di corsi specifici per facilitare l'ingresso e l'inserimento nella attività ordinaria e nel mercato del lavoro (art. 15); — ammettono i cittadini extra-comunitari a godere, a condizioni di parità con i cittadini italiani, delle prestazioni socio-assistenziali e dei servizi sociali della Regione (art. 16) ed a partecipare ai bandi di concorso in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, recupero, costruzione o affitto di alloggi (art. 17).

L'art. 19 della legge stabilisce, infine, il diritto degli immigrati di avvalersi dell'attività di assistenza e di consulenza del Difensore civico regionale e prevede la creazione di ulteriori forme di assistenza legale gratuita, in collaborazione con le Associazioni di volontariato: forse, queste ultime disposizioni sono le più concrete e direttamente attuabili dell'intera legge.

È quasi inutile, infatti, attribuire diritti ed istituire condizioni di parità nel godimento degli stessi se non si assicura nel contempo all'immigrato un mezzo efficace per la conoscenza e la tutela di quei diritti. Questa funzione di assistenza per la conoscenza e la tutela dei diritti del cittadino è dal 1974 svolta con proficui risultati dal Difensore civico nella Regione Toscana (la prima ad istituirlo, con l. reg. 21 gennaio 1974 n. 8) ed è giusto che questa istituzione sia posta al servizio anche degli stranieri che si stabiliscono nel territorio regionale.

Soffermandoci un momento su quanto disposto dall'art. 9 della legge regionale osserviamo che il primo comma, nel mentre richiama i poteri consueti del Difensore civico, così come delineati dalla legge istitutiva, menziona espressamente una sua "*attività di assistenza e di consulenza*" che sembra proporre qualcosa di più dei compiti del Difensore civico secondo l'art. 2 della l. reg. 8/74 ("*Il Difensore civico cura, a richiesta dei singoli cittadini, il regolare svolgimento delle loro pratiche presso l'Amministrazione regionale e gli enti e le aziende dipendenti, segnalando agli organi statutari della Regione eventuali ritardi o irregolarità*").

Infatti, già l'attività di "assistenza", se intesa nella accezione corrente del termine ed in relazione al contenuto della legge reg. 22/90, indica una cura degli interessi dell'istante ben più ampia della semplice attenzione allo "svolgimento delle pratiche presso l'Amministrazione Regionale" cui fa cenno la legge istitutiva, indica cioè un aiuto all'immigrato per la realizzazione concreta dei suoi diritti e la soddisfazione dei suoi bisogni, secondo le prescrizioni e le finalità della stessa legge testé passata in rassegna e delineata nell'art. 1, 2° comma (tutela del diritto al lavoro, allo studio, alle prestazioni sociali e sanitarie, ecc.).

L'attività di "consulenza", poi, non è mai menzionata nella legge istitutiva del Difensore civico e sta certamente ad indicare quell'opera di consiglio e informazione indispensabile all'immigrato, come già detto, per poter agire a tutela dei propri diritti.

Pensiamo di poter affermare che la legge regionale dei diritti degli immigrati in Toscana ha affidato al Difensore civico compiti, nel settore, più ampi e diversi da quelli tradizionali, al fine di consentire una concreta e completa attuazione delle statuizioni di principio contenute nella legge stessa; e poiché i diritti riconosciuti agli immigrati spaziano in ambiti di competenze che coinvolgono anche le istituzioni comunali e, in parte, quelle statali operanti nella regione, possiamo ulteriormente affermare che l'opera del Difensore civico a tutela dei diritti degli immigrati, potrà estendersi (pur nel rispetto di delicati equilibri fra le autonomie dei vari enti ed uffici) anche a materie non di competenza regionale come, ad esempio, per l'assegnazione degli alloggi dell'edilizia popolare, per l'iscrizione nelle liste di collocamento tenute dagli uffici del lavoro, per la istituzione e la frequenza di corsi di istruzione ordinaria e professionale, per il godimento dell'assistenza sanitaria e socio-assistenziale in tutte le sue forme.

Dal contesto dell'art. 19 in esame e dal coordinato disposto del primo e del secondo comma (ove si prevede la promozione dell'assistenza legale gratuita) si può dedurre che l'attività di "assistenza e consulenza" del Difensore civico in favore degli immigrati dovrà comprendere tutto quanto necessario alla tutela dei diritti dello straniero, fino alla soglia dell'azione giudiziaria allorché questa si renda inevitabile, così da permettere – da un lato – il conseguimento di una piena soddisfazione di diritti e aspettative senza il ricorso all'attività giudiziaria e – dall'altro lato – di consentire l'accesso a quest'ultima estrema forma di azione, prima che maturino preclusioni e decadenze.

C'è, quindi, da auspicare che sia presto realizzata questa forma di assistenza legale gratuita che si rivela come irrinunciabile completamento dell'opera che si svolge nella fase non-giurisdizionale o pre-giurisdizionale della attuazione dei diritti degli immigrati.

Forse l'esperienza di tutela dei diritti degli immigrati extra-comunitari, se unita alla attribuzione di poteri più penetranti di azione, potrà riuscire utile al Difensore civico regionale per dimostrare che è ormai maturo il momento per lo sviluppo dell'Istituzione, al di là degli angusti limiti nei quali era stata relegata dalle leggi istitutive regionali.

Chiudo il mio intervento, già fin troppo lungo nella sua funzione introduttiva del dibattito, riproponendo la critica dianzi formulata avverso questi interventi frammentari: mi sembrerebbe oltremodo opportuno, in primo luogo, che, a livello nazionale, si ponesse mano ad una riforma organica dell'Istituto del Difensore civico, attribuendogli poteri di intervento anche nei confronti delle ammini-

strazioni statali, atteso che la situazione di angusta operatività dell'attuale Difensore civico regionale è destinata a riproporsi anche nell'occasione della tutela dei diritti degli immigrati, e, mi sembrerebbe opportuno, in secondo luogo, che questa riforma dell'Istituto si sviluppasse in un ambito ed in un'ottica ultranazionale, europea, nel solco delle grandi tradizioni scandinave e, comunque, in un quadro unitario almeno a livello di Comunità Europea, ove non mancano esempi (si veda il *Mediateur* francese) di più ampia e profonda attuazione del principio della difesa civica del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Non è certo la via che ancor oggi percorre il nostro Legislatore (si pensi all'ulteriore parcellizzazione e sovrapposizione di ruoli che comporta la nuova legge sulle autonomie locali, ove è prevista la istituzione, in ogni Comune e Provincia, di un Difensore civico destinato ad operare senza alcun collegamento con quello regionale) la più adatta a realizzare quella completa tutela del cittadino che un problema drammatico come quello degli immigrati extra-comunitari pone con pressante urgenza e gravità dinanzi ai nostri amministratori pubblici.

Mi sembra, quindi, di poter concludere con l'auspicio che il Difensore civico possa essere utile alla realizzazione di forme di tutela concrete e fattive per i diritti degli immigrati e che, nel contempo il cimento in questo difficile settore di intervento possa riuscire utile alla causa della stessa istituzione, convincendo il Legislatore italiano a darle un respiro internazionale e poteri adeguati, senza timore di imporre all'Amministrazione pubblica un controllore in più, ma con la certezza di assegnare ai cittadini ed a tutti coloro che si stabiliscono nel nostro Paese uno strumento diverso ed efficace di democrazia. ■