

*Le possibilità del Difensore civico di intervenire a tutela dei diritti degli immigrati ***

Il ruolo del Difensore civico europeo e di quello regionale italiano in relazione al problema di cui all'oggetto, concernente il contributo che l'Ufficio può dare alla tutela dei diritti degli immigrati, richiede l'esame sintetico dei seguenti presupposti:

- norme e principi internazionali vigenti nella materia;
- normativa nazionale italiana;
- normative regionali tra cui quelle del Friuli-Venezia Giulia;

da tali principi e norme sarà possibile desumere le possibilità del Difensore civico di intervenire a tutela dei diritti degli immigrati e le relative modalità operative.

È noto che le normative internazionali vigenti riguardano solo specifiche figure di immigrati, cioè i rifugiati, i lavoratori stranieri ed altre particolari categorie di cittadini stranieri.

Si tratta di varie convenzioni internazionali, precisamente la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, la Convenzione europea di collocamento di Parigi del 1955, la Convenzione europea di estradizione di Parigi del 1957, la Carta Sociale europea di Torino del 1961, la Convenzione di sicurezza speciale di Parigi del 1972 e la Convenzione sullo statuto dei lavoratori migranti di Strasburgo del 1977. Alcuni altri accordi e strumenti sono stati conclusi o adottati dopo il 1959, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, che concernono sempre i rifugiati.

Le suddette normative non si applicano pertanto alle persone che non hanno la specifica qualità di rifugiato o di lavoratore immigrato; non si applicano cioè ai cittadini stranieri extra comunitari che si trovano nel territorio di uno degli Stati europei facenti parte del Consiglio d'Europa in via transitoria, ovvero irregolarmente o che si presentano spontaneamente alla frontiera con intenzione di en-

* Difensore civico del Friuli Venezia Giulia.

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

trare in uno degli Stati europei, di massima per finalità di lavoro. Si tratta cioè dei "cittadini extra comunitari" che specie in questi ultimi tempi, sempre con maggior frequenza chiedono di poter immigrare negli Stati europei, aderenti al Consiglio d'Europa, ciascuno dei quali ha proprie leggi e pratiche interne in materia di immigrazione.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contiene, come noto, disposizioni esplicite sulla situazione degli stranieri extra comunitari, pur essendo indubbio che di qualche disposizione della Convenzione può essere invocata l'applicazione da parte dello straniero extra comunitario, immigrato in uno degli Stati europei, per contestare l'efficacia di disposizioni di leggi o pratiche interne dello Stato che si appalesino incompatibili con lo spirito e la lettera della Convenzione.

Secondo la giurisprudenza degli organi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si può infatti desumere che la legislazione in materia di immigrazione dello Stato contraente costituisce violazione della Convenzione se, nei suoi effetti, tale legislazione opera discriminazioni per motivi di razza nei confronti di persone che vengano perciò a trovarsi sottoposte a trattamento gravemente pregiudizievole.

Può poi venire in considerazione qualche specifica previsione della Convenzione in relazione a particolari fattispecie.

Ciò è a dirsi particolarmente per l'art. 8 riguardante il rispetto della vita familiare, in base al quale, secondo la giurisprudenza della Commissione europea il rifiuto di autorizzare una persona a risiedere in un dato paese può essere contrario alla Convenzione in quanto il rifiuto possa causare la separazione di componenti la famiglia, da intendersi nel senso di comprendervi i congiunti, in primis i figli minori non sposati.

È stato spesso invocato anche l'art. 12 della Convenzione riguardante il diritto di contrarre matrimonio e fondare una famiglia, al fine di contestare la procedura dell'espulsione di soggetto che entri nello Stato al fine di sposare e convivere con straniero già immigrato. La Commissione del Consiglio d'Europa ha infatti dichiarato che in dati casi il diritto di cui all'art. 12 deve essere inteso alla luce dell'art. 5 – paragrafo 1 – e conseguentemente che le Autorità nazionali sono tenute ad ammettere nel loro territorio, ai fini di matrimonio e di permanenza, la fidanzata di un immigrato, specialmente se la coppia abbia motivi validi per non poter coabitare altrove.

Può venire in considerazione anche il recente protocollo n. 4 della Convenzione, stipulato nel 1986 (cui manca la ratifica di alcuni Stati facenti parte del Consiglio d'Europa) che esige il rispetto del diritto di circolare liberamente sul territorio di uno Stato contraente ed il diritto di lasciare il territorio, peraltro sotto osservanza di varie restrizioni, riguardanti normative interme, tra cui quelle attinenti alla sicurezza nazionale, all'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute e della morale e dei diritti e libertà altrui. Lo stesso protocollo vieta l'espulsione collettiva per gli stranieri, impedendo con ciò l'espulsione indiscriminata, ammettendola invece, implicitamente, se fondata su un esame analitico della sussistenza di validi motivi di espulsione riferibili al singolo componente del gruppo.

Il protocollo n. 7 della Convenzione prevede infatti all'art. 1 – paragrafo 2 – che lo straniero che non risieda regolarmente nel territorio dello Stato possa essere

espulso quando l'espulsione si renda necessaria per motivi di ordine pubblico o se fondata su motivi di sicurezza nazionale.

Infatti secondo la interpretazione desumibile dal protocollo addizionale della Convenzione europea di cosiddetto "stabilimento", la residenza di uno straniero deve essere considerata come regolare fino a che sia valido il permesso di soggiorno come ogni altra autorizzazione di residenza richiesta dalla legge del paese. Per cui "residenza regolare" può significare residenza conforme alle disposizioni del diritto interno nella misura che tali disposizioni sono compatibili con quelle della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei protocolli, che sono obbligatorie per lo Stato aderente.

Venendo a considerare brevemente la normativa italiana in materia, si tratta, com'è noto, della legge 31.12.1976 n. 943 le cui finalità sono evidenziate dallo stesso titolo "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extra comunitari immigrati e contro le emigrazioni clandestine", legge che ha seguito, ai soli fini della scadenza dei termini di regolarizzazione, una serie di proroghe per arrivare in ultimo al termine del 30.9.1988. Alla scadenza di tale termine è stato constatato che i risultati propostisi dalla legge non sono stati, per varie cause, raggiunti, in quanto solo una limitata parte, circa 110.000 dei lavoratori extra comunitari su quelli presenti in Italia (ammontanti complessivamente secondo stime ad oltre 500.000) aveva regolarizzato la propria posizione.

Il legislatore italiano ha perciò emanato il D.L. 30.12.1989 n. 416, convertito con la legge 28.2.1990 n. 39, contenente le "Norme urgenti in materia di asilo politico, ingresso e soggiorno dei cittadini extra comunitari e regolarizzazioni dei cittadini extra comunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato".

Si può constatare che questa legge ha regolato ampiamente, in parte ex novo rispetto alla precedente, il fenomeno della immigrazione, che sta assumendo ormai proporzioni consistenti.

La legge ha innanzitutto revocato le limitazioni e riserve che avevano in parte condizionato la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati ed ha previsto l'istituzione di organi e procedure per l'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato nel rispetto di quanto previsto dalla citata Convenzione.

La legge ha poi fissato le condizioni sull'ingresso dei cittadini extra comunitari nel territorio dello Stato italiano, relativamente alla documentazione richiesta, alla previsione della possibilità di respingimento alla frontiera, alle regole per il soggiorno nel territorio dello Stato, alle cause di espulsione dello straniero, alle condizioni ed ai termini per la regolarizzazione dei cittadini extra comunitari già presenti nel territorio dello Stato.

In relazione alle considerazioni che saranno svolte circa il contributo del Difensore civico regionale alla tutela dei diritti ed interessi degli immigrati è necessario tenere presente alcuni punti essenziali di quest'ultima legge nazionale, denominata legge "Martelli".

L'ingresso dei cittadini extra comunitari troverà specifica regolamentazione con decreto interministeriale che annualmente, in base a vari elementi e qualificati pareri, definirà la programmazione dei flussi di ingresso in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri extra comunitari, il loro inserimento socio-culturale e la definizione del programma degli interventi sociali ed economici per favorire tale inserimento.

Documento richiesto per l'ingresso è il passaporto valido o documento equipollente; necessiterà anche il visto d'ingresso, ove specificamente prescritto, rilasciato dalle Autorità diplomatiche o Consolari competenti; è previsto l'obbligo dell'osservanza delle disposizioni in materia sanitaria ed assicurativa e la dimostrazione di essere provvisto di mezzi di sostentamento in Italia, ovvero di avere ivi disponibilità di beni o di una occupazione retribuita o equipollente garanzia di privato o di Ente.

Il provvedimento di respingimento alla frontiera dovrà essere motivato per iscritto.

Gli stranieri entrati regolarmente vengono muniti dal Questore del permesso di soggiorno di determinata durata, successivamente prorogabile. Il permesso può essere rifiutato, non rinnovato o revocato (con provvedimento scritto e motivato) se non sono soddisfatte le condizioni ed i requisiti previsti dalla legge o per ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, all'ordine pubblico o di carattere sanitario.

È prevista comunque l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato che sia stato condannato per determinati delitti o se abbia violato le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, valutarie, doganali, a tutela del patrimonio artistico, in materia di intermediazione della manodopera, di sfruttamento della prostituzione, di violenza carnale, di delitti contro la libertà sessuale.

Infine la legge prevede la regolarizzazione dei cittadini extra comunitari già presenti nel territorio nazionale alla data del 31.12.1989 in base a loro richiesta, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto. Il permesso di soggiorno potrà essere rilasciato anche in assenza dei previsti visti di ingresso, previa dimostrazione dell'identità personale e con l'effetto, se la richiesta è per motivi di lavoro, dell'iscrizione nelle liste di collocamento predisposte per i lavoratori italiani e la possibilità di stipulare qualsiasi contratto di lavoro, ivi compreso quello di formazione e lavoro e la possibile sanatoria dei pregressi rapporti di lavoro irregolare.

La precedente citata legge 31.12.1986 n. 943, che è stata emanata in attuazione della Convenzione dell'O.I.L. del 1975 sul trattamento dei lavoratori stranieri, garantisce a tutti i lavoratori extra comunitari regolarmente residenti nel territorio italiano ed alle loro famiglie parità di trattamento e piena eguaglianza e diritti rispetto ai lavoratori italiani.

All'art. 8 la legge stabilisce che gli Enti locali di residenza provvederanno a facilitare, attraverso i servizi sociali, ogni esigenza di inserimento nella comunità e la preventiva disponibilità di idonei alloggi, eventualmente istituendo apposite Consulte. L'articolo 9 poi prevede che le Regioni, anche attraverso altri Enti locali, promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali su proposta della Consulta, che provvede a segnalare annualmente le iniziative idonee a raggiungere tali scopi anche mediante corsi presso scuole superiori od istituti universitari.

È importante richiamare anche il disposto dell'articolo 4 della citata legge per cui i lavoratori extra comunitari residenti in Italia ed occupati hanno diritto al ricongiungimento con il coniuge nonché con i figli a carico non coniugati, considerati minori dalla legge italiana, i quali sono ammessi nel territorio nazionale e possono soggiornarvi per lo stesso periodo per il quale è ammesso il lavoratore e sempre che quest'ultimo sia in grado di assicurare ad essi normali condizioni di vita.

Per motivi familiari è altresì consentito l'ingresso e il soggiorno nello Stato,

purché non a scopo di lavoro, dei genitori a carico. Queste previsioni normative appalesano l'evidente intendimento del legislatore italiano che la legge nazionale sia in armonia con i principi e disposizioni della Convenzione dei diritti dell'uomo.

Passando a considerare i compiti delle Regioni, a queste la citata legge nazionale del 1986 ha demandato la competenza a legiferare in materia di immigrazione extra comunitaria, peraltro entro gli stretti limiti indicati nelle previsioni della legge stessa, all'art. 9, che riguardano la promozione di programmi culturali e gli insegnamenti della lingua di origine. Le Regioni peraltro possono, in base alle proprie competenze costituzionali, nel rispetto degli interessi generali dello Stato ed in armonia con la risoluzione delle Nazioni Unite del 1985 sulla protezione dei diritti umani e libertà fondamentali, emanare norme a tutela del diritto del lavoro e studio, delle prestazioni sociali e sanitarie agli immigrati extra comunitari ed alle loro famiglie.

A ciò hanno provveduto, sia pure con limitate previsioni di intervento, alcune delle Regioni italiane che si sono trovate nella necessità di operare le prime scelte, in relazione al sensibile numero di presenze nel loro territorio di lavoratori extra comunitari. Si tratta della Regione Lombardia, Piemonte, Lazio, Emilia Romagna e recentemente dalla Regione Toscana che, con la legge regionale 22 maggio 1990 n. 22 ha programmato specifici interventi: con l'istituzione di centri di accoglienza per l'informazione, consulenza, ospitalità ed assistenza, e la promozione di corsi di lingua italiana onde realizzare una efficace integrazione culturale e sociale; inoltre interventi di formazione professionale, socio-assistenziale e sanitaria e per il reperimento di alloggi ed infine col riconoscimento agli immigrati extra comunitari del diritto di avvalersi dell'attività, assistenza e consulenza del Difensore civico.

La Regione Friuli-Venezia Giulia non ha ancora provveduto a legiferare nella materia, ma è prevedibile che lo farà in breve perché la Regione è già interessata al problema, per la presenza nel suo territorio di alcune migliaia di immigrati extra comunitari; inoltre perché la Regione è sensibile al problema dell'immigrazione avendo fino a pochi anni fa vissuto il problema analogo dell'emigrazione tradizionale che solo attualmente può dirsi esaurito, a seguito dello sviluppo raggiunto dall'economia regionale nei settori agricolo, artigianale e industriale.

Vi è una recentissima iniziativa di alcuni Consiglieri e della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia consistente in un disegno di legge per l'istituzione di una Consulta dell'immigrazione e dell'Ente regionale per i problemi migratori considerati nella loro globalità, comprensiva cioè sia del settore dell'immigrazione che di quello dell'emigrazione, con la previsione della attribuzione all'Ente di vari compiti e cioè oltre che di studio sui problemi migratori anche di informazione, accoglienza, assistenza, aiuti finanziari ai destinatari, sia emigrati che immigrati extra comunitari. L'orientamento è quello di attribuire i compiti e la gestione per il sostegno del fenomeno migratorio da Associazioni composte dagli stessi interessati e destinatari, che, essendo a maggior conoscenza del problema e delle relative esigenze, sono in condizione di operare con maggiore efficacia.

Per completezza è necessario rilevare che nella Regione Friuli-Venezia Giulia la sensibilizzazione al problema degli immigrati extra comunitari si è avuta finora precipuamente ad opera di Associazioni volontaristiche e di organizzazioni sociali, particolarmente cattoliche, che hanno preso iniziative per agevolare la

prima sistemazione e l'inserimento degli immigrati, con criteri ispirati, piuttosto che a forme assistenzialistiche, a far sì che siano gli stessi destinatari i protagonisti e gli artefici delle soluzioni necessarie a mezzo del loro impegno e lavoro.

D'altra parte è opportuno ricordare che nella Regione Friuli-Venezia Giulia la popolazione ha una mentalità molto aperta in ordine ai problemi in esame ed una visuale sotto un certo aspetto cosmopolita, derivata dagli stretti contatti con le confinanti popolazioni tedesche e slave e dalla tradizionale massiccia emigrazione durata fino ai tempi recenti, verso Stati europei ed extra europei. Vi è perciò comprensione e tolleranza nei confronti delle altre etnie ed assenza di tendenze a possibili discriminazioni etniche.

Una indiretta conferma a quest'ultimo riguardo è data dalla promulgazione della legge regionale 14.3.1988 n. 11 a tutela della cultura "Room". Tale legge mentre esclude, implicitamente, qualsiasi discriminazione nei confronti dei tzigani (presenti con vari insediamenti e carovane nomadi nella Regione), richiamandosi ai principi delle Convenzioni internazionali e delle disposizioni del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa ha formulato norme, basate sulla potestà autonoma della Regione, in materia del patrimonio culturale di etnie diverse. Le norme intendono contribuire alla salvaguardia dei valori culturali specifici ed alla identità storica dei soggetti, nonché a rendere possibile e facilitarli i processi di cambiamento in atto dei Room assicurando loro, come la legge precisa, la fruizione di servizi atti a garantire l'effettivo esercizio dell'autonomia culturale e socio-economica e ad assicurare la salute ed il benessere personale e sociale nell'ambito di una più consapevole convivenza.

In base a quanto sin qui rilevato si può passare ad esaminare se e come il Difensore civico regionale possa concretamente contribuire alla tutela dei diritti e degli interessi degli immigrati.

Parlare di diritti non sembra innanzitutto improprio, perché in base ai citati principi e normative, internazionali, nazionali e regionali, si può ritenere che agli immigrati extra-comunitari, che abbiano potuto far ingresso legittimamente nel territorio italiano o che abbiano regolarizzato comunque l'ingresso, sono riconosciuti veri e propri diritti ed interessi legittimi giuridicamente protetti.

Tali diritti ed interessi potranno essere suscettibili di ampliamento in base ai principi fissati dalla Convenzione dei diritti dell'uomo se particolari facoltà non siano contemplate dalla normativa nazionale, mentre alcune limitazioni in quest'ultima contenute, per motivi di esigenze di sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico od analoghi, debbono ritenersi legittime in quanto sostanzialmente ammesse dalla stessa Convenzione dei diritti dell'uomo.

Tra i principali diritti ed interessi giuridicamente protetti, derivanti allo straniero extra-comunitario legittimamente dimorante o residente nel territorio italiano, possono citarsi i seguenti:

- il diritto di conseguire il permesso di soggiorno e di poter continuare a risiedere o dimorare nel territorio italiano;
- di essere iscritto nelle liste di collocamento;
- di poter stipulare un contratto di lavoro subordinato od autonomo o di regolarizzare il rapporto di fatto già preesistente;
- di percepire la retribuzione ed il trattamento previdenziale spettante al lavoratore italiano per uguale lavoro;

- di usufruire dell'assistenza sanitaria alle condizioni di legge;
- di poter acquisire la disponibilità di un alloggio in base alle stesse disposizioni di legge per il cittadino italiano;
- di poter frequentare corsi di formazione professionale e di lingua;
- di poter contrarre matrimonio con persona immigrata o immigranda od altra persona;
- di poter liberamente associarsi secondo le previsioni della legge italiana;
- di poter praticare liberamente la propria professione religiosa;
- di poter realizzare il congiungimento in Italia di stretti parenti facenti parte del nucleo familiare e di figli minori a carico;
- di poter godere di ogni altro diritto spettante al cittadino italiano, salva espressa o implicita disposizione che lo riservi solo al cittadino italiano.

È da stabilire come e quale possa essere il contributo del Difensore civico regionale ai fini della tutela e dell'assistenza dell'immigrato extra comunitario.

Sembra innanzitutto potersi ritenere che il Difensore civico in base alle vigenti normative e principi citati in premessa ed a prescindere dall'esistenza o meno di normative regionali in materia di immigrati, possa esplicare attività di assistenza e tutela anche nei confronti degli immigrati che abbiano legittimo permesso di soggiorno in Italia. Infatti anche allo straniero ed all'apolide, secondo i principi costituzionali si applicano le leggi dello Stato, nonché quelle della Regione di residenza o soggiorno, a meno che le norme per particolari ragioni non dispongano diversamente.

Allo straniero extra-comunitario che sia legittimato, in base al permesso di soggiorno, a stare in Italia e quindi in una Regione, può da parte del Difensore civico essere prestata assistenza non diversa da quella che viene esplicata nei confronti del cittadino.

Per quel che concerne la tutela di diritti ed interessi legittimi è da ritenersi che questa possa essere richiesta e svolta dall'Ufficio del Difensore civico regionale sia che il diritto o l'interesse del richiedente trovi fonte direttamente in legge nazionale o regionale ovvero, ed eccezionalmente (in base a quanto inizialmente rilevato) in principi e norme della Convenzione dei diritti dell'uomo.

La Convenzione ed il Patto internazionale di Parigi sulla tutela dei diritti sociali sono stati infatti resi esecutivi nell'ordinamento giuridico italiano ed hanno valore di legge ordinaria, per cui l'osservanza delle rispettive norme è obbligatoria, sia nell'ambito dell'attività amministrativa che giurisdizionale.

È da ritenersi pertanto legittimo e doveroso o comunque ammissibile che il Difensore civico regionale nella esplicazione delle funzioni istituzionali possa richiedere, se necessario, agli organi amministrativi l'osservanza e l'applicazione dei principi e disposizioni in quanto obbligatorie ai fini della legittimità di provvedimenti richiesti o dovuti.

Circa le modalità secondo le quali il Difensore civico regionale può operare a tutela di diritti ed interessi dello straniero immigrato richiedente, sembra che, pure in questo caso le modalità siano identiche a quelle che possono essere esplicate per la tutela dei diritti del cittadino, sia nell'ipotesi che sussistano violazioni di norme dello Stato e della Regione oppure di norme internazionali rese esecutive da leggi nazionali.

Pertanto, qualora eventuali violazioni di diritti dell'immigrato comportino anche eventuali estremi di violazione di norme penali, il Difensore civico tenuto conto dell'obbligo della denuncia, ne farà rapporto all'Autorità giudiziaria e dall'eventuale promozione del giudizio penale deriveranno le possibili iniziative da parte del Giudice per la tutela anche del diritto che sia stato leso.

Se l'eventuale violazione di un diritto, in particolare se diritto fondamentale, dovesse derivare da normativa regionale o nazionale, il Difensore civico regionale dovrà necessariamente informare il Consiglio regionale che, nell'ipotesi di normativa regionale violativa prenderà direttamente le iniziative legislative; nell'ipotesi invece che la violazione del diritto fondamentale o di altri diritti derivi da normative nazionali, potrà, ai sensi dell'art. 121 della Costituzione, fare proposte per le opportune modifiche normative da parte del Parlamento.

Infine qualora la violazione dei diritti previsti da leggi nazionali o regionali o dalla Convenzione dei diritti dell'uomo derivi da atti della Pubblica amministrazione (ipotesi che può prospettarsi con maggiore possibilità in relazione alle funzioni ed interventi del Difensore civico regionale) l'Ufficio potrà avvalersi della facoltà di chiedere all'Amministrazione il riesame dell'atto ed il relativo annullamento o revoca.

In difetto di che potrà informare il soggetto passivo della violazione della possibilità di adire la giurisdizione amministrativa ed all'esito della stessa e qualora si tratti anche di violazione di diritto fondamentale non sanata, potrà renderlo edotto della possibilità di portare il caso all'esame della Commissione dei diritti dell'uomo.

Le considerazioni svolte relativamente alla tutela dei diritti degli immigrati hanno tenuto conto dell'attuale situazione normativa ed istituzionale che ha, nel Difensore civico regionale l'Ufficio cui è attribuita la funzione di tutela ed assistenza del soggetto e del controllo atipico nei confronti dell'attività regionale ed assimilata, mentre finora ben limitate sono state le istituzioni dei Difensori civici comunali che abbiano potuto interessarsi di problemi relativi alla materia. Con la nuova legge sulle Autonomie locali e le relative previsioni circa l'istituzione in determinati casi del Difensore civico comunale, si avranno certamente ulteriori possibilità per gli immigrati extra comunitari di assistenza e tutela da parte del Difensore civico comunale in relazione, particolarmente, ad iniziative che il Comune intenda prendere a favore degli immigrati medesimi. ■