

## *Riflessione propositiva per una strategia di interventi dello Stato italiano in materia di immigrazione \**

I flussi migratori che interessano l'Italia in questo particolare momento non possono essere considerati né contingenti né congiunturali; il fenomeno è strutturalmente legato alla posizione che il nostro paese va assumendo nel contesto internazionale, ed europeo in particolare, in relazione alla sua dinamica economica e sociale e ai problemi dello sviluppo dei paesi da cui i flussi partono. È perciò necessario da parte del Governo un intervento non riparatorio o tampone. Tale intervento deve qualificarsi, nel contesto sia europeo che internazionale, come prioritariamente teso a garantire l'accesso e l'effettivo godimento dei diritti umani da parte degli immigrati che dei cittadini, così come sono stati riconosciuti nei Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1976), nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1953), nella Carta sociale europea del 1961, nella Convenzione europea sullo status dei rifugiati (1954), nel Protocollo relativo allo status dei rifugiati (1967), nella Convenzione OIL n. 97 sui lavoratori migranti (1952), nella Convenzione OIL n. 143 sulle migrazioni abusive e la promozione dell'uguaglianza di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti (1978), nella Convenzione europea sullo status dei lavoratori migranti (1983).

Alla luce di questo Codice dei diritti umani e della costante e autorevole interpretazione che ne danno i Comitati previsti dai Patti internazionali e da vari organismi internazionali, occorre superare nel nostro ordinamento la distinzione tra cittadino e straniero. I diritti umani sono ascritti alla persona nella sua concretezza esistenziale e non nella sua astrazione giuridica. Tali diritti sono tra loro inscindibili e interdipendenti, proprio perché tesi a salvaguardare la persona umana nella sua integrità (cfr. l'articolo 6 della Dichiarazione sul Diritto allo sviluppo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 41/

\* Il documento è stato elaborato da un gruppo di lavoro composto dagli allievi del 2° anno della Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell'Università di Padova, e da membri del Comitato di direzione del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli della stessa Università. Esso è stato inoltrato alla apposita Commissione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

128 del 4 dicembre 1986, il quale recita: «1. Tutti gli Stati devono cooperare al fine di promuovere, incoraggiare e rafforzare l'universale rispetto e l'osservanza di tutti i diritti umani e libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. 2. Tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti; eguale attenzione e urgente considerazione devono essere date alla realizzazione, alla promozione e alla protezione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. 3. Gli Stati devono adottare misure per eliminare gli ostacoli allo sviluppo derivanti dalla mancata osservanza dei diritti civili e politici e dei diritti economici, sociali e culturali»).

L'aver sottoscritto così precisi impegni in sede internazionale non si deve evidentemente tradurre in privilegi dei cittadini a scapito di coloro che "cittadini" ancora non sono, ma in una azione politica volta a garantire indiscriminatamente ad ogni persona lo stesso godimento degli stessi diritti. Perciò deve essere stimolata da parte del nostro Governo ogni azione che miri a sviluppare una *politica sociale internazionale* in vista dello sviluppo su vasta scala di forme di democrazia sociale.

Per questo, il Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova avanza una sua proposta per una strategia di interventi dello Stato italiano sia a livello interno sia a livello internazionale, che coerentemente sviluppi gli impegni presi dal paese in materia di diritti umani, alla luce dei principi di solidarietà e cooperazione internazionale che li sottendono.

## 1. A livello nazionale

È necessaria una legge quadro attraverso la quale si affrontino i nodi giuridici sulla presenza degli stranieri, costituiti dal permanere delle norme sulla cittadinanza ancora impostate da una legge del 1912 e dalle norme degli articoli 142 e seguenti del TULPS in materia di stranieri.

La discrezionalità, ove non è arbitrio, della Pubblica Amministrazione deve conformarsi con i principi democratici e garantisti dell'ordinamento costituzionale italiano e con le norme e lo spirito del Codice internazionale dei diritti umani.

Le proposte di regolamentazione degli ingressi attraverso forme di contingentamento appaiono del tutto inadeguate al fine di garantire la conoscibilità del fenomeno migratorio: si favorisce più che combattere la clandestinità e il traffico internazionale di braccia.

Inoltre, le barriere unilateralmente innalzate creano uno spostamento dei flussi, ma non il loro contenimento: le barriere "doganali" in questa materia "umana" non bastano.

Un altro effetto negativo del contingentamento potrebbe essere la schizofrenia tra la politica estera dell'Italia e la sua politica interna. L'Italia, infatti, prigioniera del mito dell'ordine pubblico, porrebbe gli stati esteri, partners per la definizione dei contingenti, in atteggiamento competitivo e conflittuale tra loro.

Una legge quadro a livello nazionale, che dia pieno riconoscimento ai diritti umani degli immigrati, deve prevedere la disponibilità delle risorse adeguate a far sì che le Regioni e gli altri Enti locali possano attuare gli interventi di carattere sociale rispondenti ai principi della legge.

## 2. A livello europeo

La politica italiana in Europa deve agire sui partners della Comunità europea per superare le anguste, poliziesche e elitarie visioni che soggiacciono alla strategia di concertazione sulle norme di frontiera degli accordi di Schengen. Questi accordi tendono a favorire la creazione della doppia velocità dell'Europa e, stante la situazione italiana, non ne potremmo che essere tagliati fuori. In gioco è il destino democratico dell'Europa, perciò il ruolo dell'Italia deve essere quello di creare una nuova strategia di concertazione che abbia come nucleo ispiratore la Carta dei diritti sociali della Comunità europea.

Una politica sociale a livello europeo che comprenda tra i suoi soggetti anche gli immigrati, può allontanare le tentazioni di instaurare in paesi di antica tradizione democratica regimi di separatezza, per quanto mascherati di assistenzialismo.

E pertanto si propone:

– l'istituzione di uno *Sportello europeo per i migranti* quale sede di concertazione delle politiche sociali e economiche in tema di immigrazione tra i paesi membri della Comunità europea, dotato di apposito fondo, e saldamente ancorato ai principi del Codice internazionale dei diritti umani;

– l'assegnazione, coerentemente con l'impostazione già consacrata da Lomé III (ossia la previsione di un legame tra assistenza economica e tutela e promozione dei diritti umani), al Fondo europeo per lo sviluppo di compiti di gestione di risorse finanziarie appositamente stanziati per favorire la permanenza nei luoghi d'origine di quegli individui e gruppi sociali che per ragioni economiche si vedono costretti all'emigrazione. Tale forma di intervento non contraddice i criteri di autosviluppo riferito all'uomo e alla sua cultura, di valorizzazione delle risorse umane e promozione dell'identità culturale che sono alla base dei principi posti dalla Convenzione di Lomé. Inoltre, non verrebbe meno l'esigenza di tutelare i diritti individuali al pari di quelli collettivi favorendo uno sviluppo non disgiunto dall'esigenza di democrazia.

## 3. A livello internazionale

L'Italia deve fare un gesto politico chiaro, quale segnale di tendenza per le politiche dei paesi industrializzati in materia.

Si tratta di un impegno che l'Italia prende per garantire un *minimo vitale integrativo* ad un certo numero di persone che ora vivono nei paesi in via di sviluppo e che altrimenti potrebbero abbandonare il loro paese. Il fine di un *Fondo internazionale per un minimo vitale integrativo* è che gli immigrati potenziali possano rimanere nel proprio paese, trovando sul posto motivazioni e incentivazioni sufficienti e cooperino così allo sviluppo del proprio paese.

In via di principio, il numero di persone destinatarie di questa forma di integrazione sarà pari a quello di immigrati che prevedibilmente potrebbero entrare in Italia di qui al duemila; anche la quota di finanziamento sarebbe calcolata in equivalenza al costo sociale degli immigrati presenti e perfettamente equiparati ai cittadini.

Il Fondo, alimentato con opportuni strumenti finanziari, dovrebbe operare

attraverso la cooperazione diretta tra Enti locali e regionali dell'Italia e dei paesi interessati, comunità di base, associazioni nongovernative.

Questa azione sociale dell'Italia ha come obiettivo la creazione di un embrione di politica sociale internazionale e il trasferimento "mirato" di ricchezza dal Nord al Sud del mondo, per via non governativa e con ampia garanzia internazionale. Tale trasferimento deve arrivare direttamente alle *persone* e ai *nuclei familiari*, individuabili in fasce sociali, villaggi, organizzazioni cooperative nongovernative di sviluppo, ecc.

Al fine di creare un processo di solidarietà internazionale e di cooperazione a questa iniziativa italiana, il nostro Governo si proporrà come iniziale finanziatore di un organismo internazionale *ad hoc* che attui le politiche sociali internazionali necessarie a garantire a tutti il pieno accesso al godimento dei diritti umani, in particolare quelli economici, sociali e culturali.

Questo organismo potrebbe essere l'*Alto commissariato delle Nazioni Unite per la garanzia vitale agli impoveriti della terra* pensato come organo di individui.

Destinatari del suo intervento sarebbero perciò coloro che sono vittime dello sfruttamento dei meccanismi iniqui del mercato mondiale.

Suoi obiettivi: sviluppare una politica sociale internazionale per una giustizia economica maggiore; agire sulle politiche occupazionali per creare posti di lavoro e settori produttivi consoni alle vocazioni territoriali e funzionali a modelli di sviluppo a basso impatto ambientale e sociale, utilizzando tecnologie semplici e pulite, evitando le concentrazioni urbane esplosive; creare forme di partecipazione della gente attraverso le ONG locali, le comunità periferiche e le aggregazioni di base, ma in modo autonomo dai governi; personalizzare gli interventi di "integrazione economica" per fasce sociali o con progetti territoriali, evitando di creare forme di puro assistenzialismo; intervenire nelle situazioni di emergenza, se del caso agendo da collettore unitario e razionalizzatore degli aiuti internazionali in caso di calamità pubblica. ■