

Il parere del Comitato Economico e Sociale della CEE sui diritti sociali comunitari e le categorie più vulnerabili di popolazione

La riproposizione di una possibile "Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali" appare della massima importanza in un momento in cui si avvicina la realizzazione di un'Europa senza frontiere che non può identificarsi solo con il grande mercato interno. Come il Comitato Economico e Sociale della Comunità europea (C.E.S.) ricorda all'inizio del suo parere, «in questa parte del mondo esiste una tradizione culturale, democratica, di libertà, cioè uno stile di vita, che non può essere abbandonato per altre visioni»; e, ancora, «diritti sociali fondamentali per i cittadini della Comunità possono essere realizzati solo in una società libera, democratica e pacifica nella quale gli individui godano tutti della stessa considerazione sul piano sociale senza distinzioni di sesso, razza, lingua, nazione, religione, opinioni politiche o altro. Questo serve a garantire l'affermazione delle potenzialità della persona e la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale della società»¹. In questa prospettiva, due ordini di problemi di carattere generale appaiono ineludibili, in vista di un effettivo impegno e di un'efficace azione comunitaria sul piano politico-sociale: il rapporto, in via di principio, tra diritti economici, sociali e culturali e diritti civili e politici; il rapporto che, storicamente e concretamente, si è venuto stabilendo e consolidando in questi anni, nei Paesi CEE, tra "cittadini" e "non-cittadini", di diritto (i lavoratori immigrati extracomunitari, gli altri immigrati i rifugiati, i profughi, i richiedenti asilo) o di fatto².

* Dottore di ricerca in Sociologia. Assistente generale per la formazione, Istituto L. Sturzo, Roma.

¹ CES 270/89, p. 1.

² Il numero crescente di europei appartenenti all'area delle c.d. "nuove povertà" – o, meglio, delle nuove combinazioni tra dimensioni già note di povertà sia assoluta che relativa, sia materiale che qualitativa – che non arrivano ad essere adeguatamente rappresentati conoscitivamente dai governi perché sfuggono agli approcci correnti, e che non riescono di fatto a godere dei loro diritti di cittadinanza perché non hanno accesso, in varia misura e per ragioni diverse, alle informazioni, ai servizi, alle istituzioni.

1. *Interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani*

Il problema del rapporto tra i diritti sociali e gli altri tipi di diritti richiede una trattazione che esula dai compiti e dalle possibilità di questa relazione. Vale, però, la pena di richiamarlo brevemente, dal momento che esso sembra rappresentare un nodo fondamentale per il futuro e che in sedi internazionali – quali la Commissione per i diritti umani del Consiglio economico e sociale dell'ONU³ – si è rivelata tutta l'incertezza delle nazioni aderenti alla CEE in materia. In sintesi, si tratta di chiarire che rapporto si individui – in linea di principio – esserci e doverci essere tra diritti umani e sociali e libertà fondamentali. A Teheran, nel 1968, gli uni e le altre erano stati proclamati tra loro indivisibili; e la citata risoluzione 1988/22 della Commissione per i diritti umani ricorda che «la piena realizzazione dei diritti civili e politici è impossibile in assenza di godimento dei diritti economici, sociali e culturali»⁴. Analoga posizione ha assunto di recente il CES francese esprimendosi sui problemi della grande povertà e della precarietà economica e sociale: vi si legge che esiste «un legame di interdipendenza tra i diritti economici, sociali e culturali e le libertà civili e politiche. In mancanza di un minimo di sicurezza nei campi fondamentali dell'esistenza, una parte della popolazione... non dispone di mezzi d'inserimento sociale... Senza un domicilio riconosciuto, un cittadino non ottiene il certificato elettorale. Analfabeta, non può prendere conoscenza dei programmi politici. Una famiglia con poche o nulle risorse, una convivenza senza tetto, non hanno alcuna libera scelta della propria residenza... Le situazioni di grande povertà ci mettono all'erta su una realtà a lungo ignorata che vale per tutti i cittadini. Si tratta delle condizioni che devono essere assicurate perché i diritti civili e politici continuino ad essere accessibili. Non basta affatto che uno Stato si astenga da qualunque intervento, perché tutti i cittadini siano liberi di pensare, di associarsi, di spostarsi, di partecipare, particolarmente allorché permanga, nella loro esistenza una qualunque precarietà economica, sociale o culturale»⁵. In questa direzione, non solo viene riconosciuta l'interdipendenza tra diritti civili e politici, libertà fondamentali, da un lato, e diritti economici, sociali e culturali, dall'altro: si mette anche vigorosamente in luce come uno Stato che si proclami fondato sui primi debba attivamente garantire a tutti i secondi, se non vuole entrare in aperta contraddizione.

Qui si crea un nuovo problema, o meglio si acutizza un problema antico, che da tempo accompagna lo sviluppo di politiche sociali europee: il problema del consenso, in un ambiente umano caratterizzato dal moltiplicarsi di interessi particolari e di conflitti di interesse, in cui cresce il numero di coloro che non sono rappresentati né in senso conoscitivo né in senso partecipativo. Già più di dieci anni fa appariva chiaro come «in un momento in cui alle inquietudini per l'intero contesto socio-economico in cui viviamo si aggiungono interrogativi sulla natura

³ Cfr. Report on the 44th Session, Official Records 1988, Suppl. no. 2 – commenti all'adozione della risoluzione 1988-22 sulla Realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali e della risoluzione 1988/24 sulla Realizzazione del diritto ad un alloggio adeguato, dai quali risulta il voto contrario o l'astensione dei paesi europei, p. 197 ss.

⁴ Doc. cit., p. 71.

⁵ M.J. Wresinski, Rapport au CES, Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Journal Officiel, 6, 1987, p. 92.

democratica delle istituzioni nazionali e comunitarie del nostro sistema politico... un ampio consenso sul futuro sviluppo della politica sociale comunitaria potrebbe sensibilmente corroborare la democraticità dell'esperimento comunitario» stesso⁶. In questi anni, però, il complessivo sistema di sicurezza sociale, in tutti i paesi CEE, è venuto sempre più differenziandosi, tra sistemi di previdenza sociale da un lato e sistemi di assistenza sociale dall'altro, i primi fondati su un diritto di lavoratori ed ex-lavoratori, i secondi invece riferiti ad «un atto facoltativo che deriva dal riconoscimento dell'esistenza di un bisogno considerato tale da meritare un intervento di sostegno». Di modo che «in un quadro di crescente scarsità relativa di risorse... si sta producendo non... una semplice opera di razionalizzazione, bensì un confronto conflittuale tra soggetti dotati di potere diverso. I lavoratori, forti del loro peso sociale, premono per il rafforzamento del sistema previdenziale... mentre i non lavoratori (le cui file si stanno ingrossando – ed anche i lavoratori ed i non lavoratori immigrati, occorrerebbe aggiungere – n.d.r.) non riescono a dare peso politico alle loro esigenze. Si può quindi ipotizzare che la tendenza in atto porterà a riaprire quel solco tra lavoratori e non lavoratori che tanto faticosamente si è cercato di colmare nel secondo dopoguerra»⁷. Il consenso alla garanzia di diritti sociali fondamentali per tutti, in una situazione del genere, non è facile da ottenere; e d'altra parte, la rinuncia ad una tale garanzia equivarrebbe – per quanto si è detto sopra – ad una rinuncia all'identità fondamentale stessa degli stati europei fondati sul godimento delle libertà democratiche. L'unica via d'uscita – già del resto sperimentata con successo nella storia europea – appare essere quella di un'iniziativa coraggiosa da parte della CEE e dei singoli stati, che adottino le misure necessarie in materia di diritti sociali per tutti, e particolarmente per le categorie più vulnerabili, accettando di formare solo contestualmente e successivamente un consenso intorno a tali misure; come, del resto, già molti stati hanno fatto, da un secolo a questa parte, per altri provvedimenti rispetto ai quali non vi era e non vi sarebbe stato un consenso immediato, come l'abolizione della pena di morte⁸.

2. I “non cittadini” di diritto o di fatto

In tale prospettiva, diviene urgente, prioritaria – alla vigilia dell'unificazione – la considerazione di quella crescente fascia di “esclusi dalla cittadinanza” che oggi non sono titolari di diritti sociali (e dunque, secondo quanto detto sopra, neanche di diritti civili e politici) perché “non-cittadini” di diritto o di fatto. Come già accennato, vanno inclusi tra i primi tutti gli stranieri extra-comunitari comunque presenti sul territorio dei paesi della comunità o che giungono alle sue frontiere, mentre sembra doversi includere tra i secondi – in numero crescente – le

⁶ J. Hillary, *Politica sociale europea: problemi e prospettive*, in *Mondo aperto*, febbraio 1976, pp. 5-13, cit. p. 13.

⁷ G. Sarpellon, *Neo-contrattualismo e solidarietà: il futuro dello stato del benessere*, in *Le politiche sociali fra Stato, mercato e solidarietà*, Milano, Angeli, 1986, p. 31.

⁸ Cfr. l'intervento di M. Marazziti al Convegno “Immigrazione, razzismo, futuro”, Roma, 14/3/1989.

⁹ Per la subordinazione dell'esercizio di tali responsabilità alla possibilità di godere dei predetti diritti, cfr. il citato rapporto Wresinski, p. 6.

famiglie e gli individui che, perché sprovvisti di mezzi materiali o perché in particolari condizioni di salute che li rendono variamente dipendenti dagli altri, non riescono di fatto a godere dei propri diritti di cittadinanza e dunque ad esercitare, nella misura delle proprie possibilità, le loro responsabilità di cittadini⁹. Stime recenti¹⁰ indicano, approssimando per difetto, in 30 milioni il numero dei poveri in Europa; ed appare particolarmente difficile definire quanti siano coloro che di fatto sono già, o che rischiano di essere a breve, esclusi dai diritti di cittadinanza perché impossibilitati ad accedere alle informazioni, ai servizi, alle istituzioni necessarie. Sembrano, comunque, doversi includere tra costoro:

- i disoccupati da lungo tempo, specie se capifamiglia o comunque sprovvisti di reti di sostegno familiare o extrafamiliare;
- le famiglie e gli individui senz'atetto da lungo tempo, coloro che vivono in alloggi precari o in ripari di fortuna;
- gli handicappati fisici, intellettivi e sensoriali che non riescono di fatto ad accedere al lavoro, all'istruzione e ad una congrua qualità della vita quotidiana, per quanto è nelle loro possibilità;
- gli anziani, e particolarmente gli anziani cronici e non auto-sufficienti.

Qualunque categorizzazione può apparire comunque prematura, nel campo della "non cittadinanza" di fatto, dal momento che in genere - come ben chiarisce il citato rapporto Wresinski - essa costituisce una realtà a lungo ignorata anche dagli studi tradizionali della povertà (sulla base di determinate "poverty lines").

Ovviamente, diverse le misure che la CEE, ed i singoli stati, dovrebbero ipotizzare per garantire il pieno godimento dei diritti sociali, e dunque anche delle libertà fondamentali, a coloro che oggi non sono cittadini di diritto ed a coloro che non lo sono di fatto.

3. *La non cittadinanza di diritto: la presenza extracomunitaria in Italia e in Europa*

Alla luce di quanto affermato sopra, non si può non constatare come le politiche europee in tema di immigrazione e di ingresso siano venute ad essere sempre più restrittive: Francia e Germania, i paesi di più antica immigrazione, per domanda di manodopera oltre che per ragioni di carattere storico, hanno praticamente chiuso le frontiere fin dal 1973-74. Il Belgio ha regolarizzato circa 12.000 clandestini nel 1984, giungendo l'anno dopo a chiudere le frontiere e ad attuare molteplici rimpatri. La Gran Bretagna, con una rigidissima disciplina di ingresso, ha poi disatteso anche le promesse fatte ai provenienti dal Commonwealth, con il *British Nationality Act* entrato in vigore nel 1983. Anche Olanda, Svezia e Svizzera, paesi di tradizionale ospitalità, pur in modi diversi, hanno ormai chiuso le frontiere; la Svizzera, ad esempio, favorevole alla stabilizzazione numerica ed all'integrazione degli stranieri residenti, si trova paralizzata da reazioni nazionaliste e xenofobe.

Non si può statisticamente motivare tale situazione con le cifre attuali della presenza extracomunitaria: secondo stime recenti (1985-87) essa ammonta al 2.4%

¹⁰ Cfr. ER, 6, 1986, p. 40; Convegno della Caritas Internationalis del 7-8/4/1989.

del totale della popolazione europea, mentre rifugiati e richiedenti asilo sono appena 647.000 (su circa 14 milioni nel mondo), pari ad appena lo 0.17% della popolazione europea¹¹. L'allarme sociale ha un'altra origine, da ricercarsi nella cultura, nella coscienza, nell'immaginario collettivo europei, e non può essere passivamente accettato dalle istituzioni nazionali e comunitarie.

Del resto, la cosiddetta invasione – comunque difficilmente arrestabile – è anche necessaria ai paesi europei in crisi demografica. Il problema, dunque, è come fondare una cultura ed una prassi – giuridica e quotidiana – della coabitazione e della conoscenza reciproca; ricordando che peraltro non solo paesi di tradizionale emigrazione, come l'Italia e la Spagna, ma tutti i paesi europei hanno conosciuto in larga misura l'allontanamento e l'esilio di propri connazionali¹².

È dunque urgente che paesi come l'Italia adottino una legislazione chiara ed equa in materia. Tenendo presente che – seppure è giusto e necessario dialogare con le posizioni allarmate e con le preoccupazioni che la presenza extracomunitaria suscita, per evitare reazioni xenofobe e razziste – qualunque chiusura e qualunque discriminazione appare oggi come un'ipoteca pesante sul futuro e come una negazione dell'identità stessa della repubblica costituzionale¹³; e che, in tal senso, non è ammissibile riconoscere gli stranieri extracomunitari solo come portatori di interessi legittimi, sottoposti a misure amministrative, e contrapposti ai cittadini titolari di diritti soggettivi. Si rende necessario il riconoscimento di tutti i diritti degli stranieri extracomunitari a partire dalla tutela giuridica.

L'Europa nel suo complesso se non vuole chiudersi al futuro sembra dover ricomprendere la presenza extracomunitaria sul proprio territorio come un'arricchimento ed una *chance* più che come una minaccia. Ed agire di conseguenza creando le condizioni per una convivenza interculturale delle minoranze etniche, nazionali e religiose¹⁴.

In tal senso:

– occorre studiare il fenomeno, quanti-qualitativamente, approfondendo la conoscenza sia delle realtà di provenienza degli stranieri sia della storia e della memoria, della coscienza e dell'immaginario collettivo europei in rapporto ad essi; ed occorre informare e formare correttamente l'opinione pubblica, ovunque, a partire dalla scuola, valendosi anche dell'indispensabile contributo di organismi del terzo settore;

– occorre vigilare sugli orientamenti che prendono forma in sedi diverse dal Parlamento europeo, dal Consiglio d'Europa e dagli organismi comunitari popolari, quali le conferenze dei ministri degli interni (accordi di Schengen) o gli accordi tra le compagnie aeree, che sanciscono di fatto la chiusura di tutti i paesi europei all'esterno, perfino ai richiedenti asilo ed a quanti potrebbero essere riconosciuti come rifugiati, violando pesantemente l'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani;

– occorre favorire misure che garantiscono ai lavoratori extracomunitari, alle loro famiglie e agli altri extracomunitari presenti in territorio europeo, gli

¹¹ Cfr. M. Benabar, ACNUR, *Immigrati o nuovi cittadini?*, Palermo, 26-27/3/1987, cicl.

¹² Cfr. M.R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the XX Century*, New York, Oxford Univ. Press, 1985.

¹³ Cfr. art. 10 della Costituzione Italiana.

¹⁴ Cfr. Appello per la difesa dei diritti e l'integrazione degli immigrati in Italia, aprile 1986.

stessi diritti di cui godono i cittadini europei; e che, in prospettiva, rendano loro possibile la cittadinanza ed ancor meglio, come indicato da più parti¹⁵ la doppia cittadinanza.

Nel campo dei diritti sociali, finora tre sembrano essere i tipi di politiche adottate:

– quella di tipo svizzero, che garantisce l'accesso ai servizi sociali solo ai cittadini;

– quella di tipo francese, o tedesco, fatte le debite differenze, più "mista", per la quale non è necessaria la cittadinanza ma lo è la residenza legale;

– quella di tipo britannico e soprattutto svedese per cui è la residenza che fonda i diritti sociali, e dunque garantisce l'accesso a tutti i servizi, sanità, istruzione, indennità di disoccupazione, assegni familiari, pensioni di vecchiaia.

È in quest'ultima direzione che dovrebbe muoversi la normativa comunitaria, in rapporto a tutti gli stranieri extracomunitari che sono e saranno sul territorio di paesi della comunità. Ricordando anche che se realmente si vogliono equilibrare i processi migratori, comunque in parte inarrestabili, occorre mutare le politiche di aiuto allo sviluppo¹⁶ in direzione sia di un più efficace intervento nei paesi di provenienza, sia di un sostegno – anche formativo – agli immigrati, finalizzato pure ad un possibile rientro, di modo che possano essi stessi contribuire allo sviluppo dei loro paesi.

4. La non cittadinanza di fatto: le situazioni limite di grande povertà e precarietà economica e sociale tra i cittadini europei

La "scoperta" cui danno luogo rapporti come quello del CES francese (il citato rapporto Wresinski) sulla grande povertà e precarietà economica e sociale, o come i due seminari europei sui "sans-abri"¹⁷ è che esiste una parte sempre più consistente di cittadini di diritto che vengono, per motivi di fatto, privati del godimento dei propri diritti sociali e dunque impossibilitati a godere delle libertà civili e ad esercitare le proprie responsabilità, fino al punto di non avere tutela giuridica (come dimostra il caso della famiglia M., citato da Wresinski).

Anche in questi casi esiste una sorta di "allarme sociale", che identifica ad esempio i senzatetto come persone devianti, inoccupabili, itineranti "per scelta" e non per condizioni di estrema povertà¹⁸; o che assume che una condizione di inguaribilità – quale quella degli handicappati fisici, intellettivi e sensoriali o dei malati cronici, specie se anziani non autosufficienti – equivalga ad una condizione di incurabilità, emarginando anche dal diritto alla formazione, al lavoro, ad una qualità di vita quotidiana pari a quella di tutti nei limiti solo delle proprie possibilità o spingendosi fino a forme di eutanasia da abbandono quando non diretta come è recentemente avvenuta in Austria.

La non cittadinanza di fatto appare riconducibile a due grandi gruppi di cause:

¹⁵ Cfr. A.M. Sobrero ed U. Melotti in Italia, P. Lucas ed altri in Francia, etc.

¹⁶ Cfr. le indicazioni di A. Sen.

¹⁷ Cork, Irlanda, 1985 e Vierset, Belgio, 1986.

¹⁸ Cfr. M. Drake, *The Homeless in Industrialised Countries*, Budapest, 1985, cicl.

a) le povertà materiali, comunque combinate con povertà qualitative, in forma assoluta o relativa, che comportano mancanza di una o più sicurezze indispensabili (alloggio, occupazione, istruzione, ecc.);

b) le condizioni personali di malattia fisica o mentale, di handicap, di cronicità, di vecchiaia, di non autosufficienza e/o ancora di isolamento estremo, susseguente alla rottura di qualunque rapporto significativo tale da consentire l'acquisizione ed il mantenimento di un'integra identità personale, specie se a fronte di tali condizioni non esistono adeguate reti formali ed informali di sostegno.

Garantire, su scala europea, i diritti sociali fondamentali, in tali situazioni, significa anche rendere possibile di fatto l'esercizio di una cittadinanza che esiste ormai solo di diritto e che viene concretamente ostacolata sia dalla mancata conoscenza della realtà e dalla inaccessibilità delle istituzioni, sia dall'allarme o dall'indifferenza dell'opinione pubblica con cui si combina la difesa sistematica di interessi "forti" a fronte dell'irrilevanza, della mancata rappresentazione e rappresentanza di tali quote più deboli e vulnerabili di popolazione.

In tal senso è necessario:

– istituire degli osservatori permanenti, nazionali e comunitari, dei fenomeni di non cittadinanza di fatto, che sappiano coglierne aspetti quantitativi e qualitativi oltre che mutamenti nel tempo, al fine di concertare e programmare politiche sociali adeguate;

– rivedere l'impostazione complessiva di tali politiche, di modo che la garanzia dei diritti sociali fondamentali sia un diritto perfetto e riconosciuto come tale e non una decisione di carattere amministrativo; e di modo che venga fatta salva l'integrità della persona nella garanzia di tali diritti, senza introdurre o conservare distinzioni che hanno senso solo per gli apparati, come quella tra sanitario e sociale, per cui si privino delle cure quanti appaiono portatori di bisogni di altra natura e non si provvede al sostegno sociale dei malati;

– attivare interventi "di strada", che consentano di muoversi verso le situazioni di maggior debolezza e di maggior bisogno senza attendere che siano queste a raggiungere delle istituzioni spesso inaccessibili; valorizzando pure, in questo come in altri campi, le risorse volontarie e di privato sociale, del resto indispensabili, senza però demandare ad esse quelle garanzie di cittadinanza effettiva che solo lo stato può dare, pena la perdita di identità dello stesso stato democratico quale è venuto configurandosi in particolare dal dopoguerra ad oggi;

– farsi carico, a livello pubblico, di interventi volti a compensare le situazioni più vulnerabili – garantendo casa, e comunque riparo, occupazione o almeno reddito minimo garantito, istruzione, cure a tutti coloro che sono in situazione di precarietà e povertà materiale e garantendo i necessari strumenti di compensazione, sostegni e cure domiciliari a quanti sono privati di fatto della cittadinanza a causa della loro condizione personale – rivedendo al contempo le procedure e le modalità di accesso a tali benefici, di modo che esse non coincidano con criteri di reddito spesso inadeguati a cogliere la realtà delle situazioni;

– curare il ripristino del rapporto tra godimento dei diritti sociali ed esercizio delle libertà civili, ed equilibrare l'esistente divario tra tutela degli interessi forti e mancata rappresentanza delle situazioni più vulnerabili, per mezzo di iniziative in difesa di queste ultime – siano esse incentivi ad azioni già intraprese da gruppi volontari o di privato sociale, siano luoghi e momenti, da istituire appositamente –

in cui i cittadini più vulnerabili vengano ascoltati direttamente dai rappresentanti politici nazionali e comunitari, e possano così ritrovare quelle forme di rappresentanza democratica delle quali sono stati ingiustamente privati tornando o cominciando a partecipare alla convivenza civile dalla quale sono stati (non si sono) posti al margine ¹⁹. ■

¹⁹ Si veda l'esempio del CES francese, nel citato rapporto Wresinski.