

**CONFERENCIA DE LOS OMBUDSMAN Y DE LAS COMISIONES DE
PETICIONES REGIONALES DE LA UNION EUROPEA Y LA
COOPERACION CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO**

**BARCELONA - PALACIO REAL DE PEDRALBES
29 - 30 OTTOBRE 1997**

RELAZIONE

***LAS ADMINISTRACIONES AUTONOMICAS REGIONALES Y LOS DERECHOS
HUMANOS EN EL PROCESO DE INTEGRACION SOCIAL DE CIUDADANOS DE
PAISES TERCEROS Y LA APLICACION DE LAS POLITICAS DE SANITAD,
EDUCACION Y VIVIENDA.***

RELATORE:

**ON. PROF. LUCIO STRUMENDO
DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE VENETO
ITALIA**

Gli storici del diritto internazionale fanno risalire la nascita del diritto internazionale moderno e l'idea di "sovranità esterna" ai teorici spagnoli del XVI° secolo e innanzitutto a Francisco de Vitoria. Questi avrebbe in particolare offerto un fondamento giuridico alla conquista del nuovo mondo all'indomani della sua scoperta. Le idee basilari della sua costruzione teorica, affidata alle "RELECTIONES" svolte all'Università di Salamanca attorno al 1530, sono essenzialmente tre:

- a) la configurazione dell'ordine mondiale come società naturale di Stati sovrani;
- b) la teorizzazione di una serie di diritti naturali dei popoli e degli Stati;
- c) la ridefinizione della dottrina della "guerra giusta" come sanzione giuridica per le "iniuriae" subite.

In questa, che qualcuno ha definito come la "concezione più grandiosa e innovatrice" di de Vitoria, è implicita l'idea dell'umanità come persona morale rappresentativa di tutto il genere umano; ma da essa deriva anche l'idea di "sovranità statale esterna", che servirà a dare legittimazione alla conquista ed un impianto ideologico al carattere europeo del diritto internazionale.

F. de Vitoria propone questa definizione del diritto internazionale : "quod naturalis ratio inter omnes gentes constituit, vocatur jus gentium". Esiste dunque una società ed una comunione naturale fra i popoli, ognuno dei quali ha il diritto di entrare in relazione con gli altri. Sembrerebbe una concezione dell'ordine giuridico mondiale informata non solo all'uguaglianza ma anche alla fratellanza universale. Solo che de Vitoria ne fa derivare una lunga serie di altri diritti delle genti, la cui apparente universalità è smentita dal loro carattere vistosamente asimmetrico: innanzitutto lo "jus peregrinandi et degendi" e quindi il diritto di transito e la libertà dei mari; in secondo luogo lo "ius commercii", in terzo luogo lo "ius occupationis" sulle terre incolte; in quarto luogo lo "ius migrandi", ossia di trasferirsi nel nuovo mondo e di acquisirne la cittadinanza. Dove è chiaro il carattere concretamente disuguale di tutti questi diritti, astrattamente universali:

sono di fatto solo gli europei a poterli esercitare, trasferendosi, occupando, dettando le leggi dello scambio disuguale.

E' del tutto evidente che nel mezzo millennio che ci distanzia dai tempi della conquista del nuovo mondo e nell'imminenza dell'inizio del terzo millennio, molte cose sono cambiate nel mondo: nei popoli, negli stati, nelle economie, negli assetti sociali, politici e costituzionali, nel riconoscimento dei diritti fondamentali, nella costruzione delle sedi sovranazionali di garanzia dei diritti.

Eppure, per ironia della storia, alcune delle indicazioni di F. de Vitoria, spogliate della loro dimensione utopica e della loro utilità asimmetrica, possono risultare fertili.

Innanzitutto l'ipotesi della umanità, intesa come riferimento unificante, può oggi essere resa attuale attraverso il concetto di "costituzionalismo mondiale", ed essere resa capace di offrire alle varie carte dei diritti fondamentali le garanzie per la loro effettività. La seconda indicazione che possiamo trarre riguarda i diritti dei popoli che de Vitoria enunciò a beneficio dei conquistatori e che oggi l'occidente ha il "dovere di riconoscere a tutti i popoli del mondo, come una sorta di risarcimento" (Luigi Ferrajoli): e cioè lo "ius societatis et communicationis, lo ius peregrinandi etc." e di acquisire la cittadinanza.

Questi diritti furono i primi ad essere affermati come "naturali" per tutti gli esseri umani dalla Dichiarazione del 1789 e da tutte le successive costituzioni; ma oggi, dopo le conquiste che per secoli l'Europa ha condotto nel mondo, prendere sul serio quei valori, ossia i diritti umani proclamati dalle carte costituzionali, vuol dire avere il coraggio di disancorarli dalla "cittadinanza", ossia dall'ultimo privilegio di status rimasto nel diritto moderno.

Ho ritenuto di porre in premessa al ragionamento sul fenomeno migratorio extracomunitario verso l'Italia e l'Europa queste brevi considerazioni storico-giuridiche non solo perchè l'immigrazione è diventata un fenomeno di dimensione mondiale; ma anche perchè nella definizione delle politiche e delle leggi, che

debbono costituire il fondamento per la regolazione dei flussi e dei diritti, si tengano in considerazione gli elementi di “storicità” e di peculiarità del fenomeno medesimo, che -come è noto - ha da sempre accompagnato lo sviluppo delle società umane alla ricerca delle condizioni ora della sopravvivenza, ora del benessere, ora della felicità, ora del potere. Bisogna infatti considerare che il valore di “cittadinanza”, quella nazionale come quella Europea, è un processo continuo verso l'integrazione, un equilibrio fra cooperazione e sussidiarietà, fra unità e pluralismo

E' emblematico il caso dell'Italia: la quale, così come nel quindicesimo e sedicesimo secolo con i suoi “mercantanti” o artisti, banchieri, imprenditori e navigatori, fiorentini o veneziani, pisani o genovesi ha portato la cultura della modernità nel mondo; inversamente fra la fine dell'ottocento e la prima metà del nostro secolo ha visto molti milioni di uomini e famiglie migrare verso altri paesi dell'Europa o verso le Americhe o verso l'Australia alla ricerca di lavoro; ed oggi questo Paese, avviato nella strada dello sviluppo tecnologico ed economico e dell'integrazione comunitaria, registra una forte pressione all'ingresso di migranti sia dai paesi del Nordafrica che dai paesi dell'est balcanico.

Tutta l'Europa occidentale, prima di consolidare il suo sviluppo industriale, è stata una area di grande emigrazione. Tuttavia nessun paese ha registrato un esodo così imponente come quello Italiano. L'Italia, a partire dall'unificazione del 1861 ad oggi, ha conosciuto circa 27 milioni di espatri. Solo negli anni '80 si è verificato il passaggio da paese di emigrazione a paese di immigrazione.

Voglio dire in sostanza che per affrontare correttamente le politiche poste dal fenomeno migratorio in Italia come in Europa - e con esse garantire una effettiva attuazione dei principi e dei diritti fondamentali ed una efficace azione di solidarietà - è necessario partire da un valido supporto conoscitivo. Conoscere equivale a “demistificare gli interessi di parte, le posizioni di comodo, la mancanza di senso storico, la mancanza di coraggio nelle decisioni” (Mons. Di

Liegro), la carenza di impostazioni strategiche ed organiche, lasciandosi prendere dalle contingenze e dalle emergenze; come è avvenuto in Italia fino ad ora, quando finalmente si sta per affrontare la materia con una rigorosa ed organica legge quadro e si stanno per adempiere le procedure che consentono anche all'Italia di aderire all'accordo di Schengen.

Oggi, secondo le stime dell'ONU - Population Division, le migrazioni si compongono di una massa di più di 100 milioni di persone e l'aumento avviene al ritmo di almeno un milione all'anno. La pressione migratoria è alimentata dall'andamento negativo dell'economia nei paesi in via di sviluppo, dall'elevata crescita demografica, dai conflitti, dal degrado ambientale e dalle sfavorevoli condizioni climatiche, dall'impoverimento dell'agricoltura, dalle guerre regionali a sfondo etnico o religioso o nazionalistico, dalla facilità delle comunicazioni, delle conoscenze, degli spostamenti. Insomma le migrazioni attuali sono una risultante strutturale, la somma delle interdipendenze a livello mondiale.

Anche l'Europa è stata e continua ad essere una area di grande sbocco per i flussi migratori. Nel corso di questo dopoguerra si sono registrate fasi ed andamenti differenziati del fenomeno in corrispondenza degli andamenti delle economie dei singoli paesi. Nella fase attuale (dati del 1/1/96) nei 15 Paesi dell'Unione Europea vivono circa 18 milioni di cosiddetti "non nazionali": è una cifra, non elevata, che corrisponde al 4,6% dell'intera popolazione residente e che è ospitata principalmente in Germania, in Gran Bretagna e Francia. La parte più consistente di essi (13 milioni) è rappresentata da cittadini provenienti da paesi esterni all'Unione (Turchia, ex Jugoslavia); mentre il 40% (circa 5 milioni) degli immigrati nell'U.E. sono cittadini di uno dei paesi del bacino del Mediterraneo (Turchia, Marocco, Algeria, Tunisia). Più recente è il fenomeno delle immigrazioni dai paesi dell'est europeo (area del Magreb verso la Spagna; ex Jugoslavia verso la Germania; Albania verso l'Italia).

E' un fenomeno, quello della più recente immigrazione nei paesi dell'U.E., caratterizzato anche dalla natura dei rapporti bilaterali fra i paesi di origine e di destinazione, rapporti che spesso hanno condizionato la direzione dei flussi migratori (ex colonie, accordi di trasferimento di manodopera etc.). Tutto ciò suggerisce che una seria politica migratoria deve essere in grado di accomunare paesi di partenza e paesi di arrivo; ed impone lo sviluppo della concertazione fra i paesi, sviluppando politiche a livello di grandi zone di scambio. Un esempio in questo senso è stata l'intesa raggiunta in occasione della Conferenza di Barcellona del novembre 1995 fra i paesi dell'U.E. e i cosiddetti 12 Paesi Terzi del Mediterraneo.

Per quanto riguarda l'Italia - ove il fenomeno ha dato luogo a segni di drammatizzazione ed all'assunzione di provvedimenti normativi di emergenza - i dati risultanti da fonti ufficiali al 1997 danno una presenza di circa 1.200.000 cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno. Fra questi un posto importante è assunto dai provenienti dai paesi dell'Africa (il Marocco); ma vistoso e crescente è l'aumento delle persone - regolari o clandestine - provenienti dai paesi dell'ex Jugoslavia e dall'Albania. Le regioni del nord (Lombardia e Veneto in particolare) sono le regioni che continuano ad assorbire la quota maggioritaria degli immigrati (più della metà).

Siamo quindi ancora in presenza di un fenomeno di vivissima attualità per i Paesi dell'Europa e per l'Italia, che più di recente sono state sollecitate ad affrontare le relative contraddizioni e le tensioni di ordine giuridico, sociale, economico, politico e culturale. Un fenomeno ed un problema che - in quanto fondati sul riconoscimento di valori universali, che toccano la tutela della persona umana e dei suoi diritti fondamentali - è innanzitutto un problema giuridico, di predisposizione di garanzie sostanziali e procedurali, che al riconoscimento di tali diritti affianchi strumenti idonei per dare loro effettività. Un problema che va inquadrato entro il sistema degli accordi e dei trattati internazionali (dalla

Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo - ONU 1948, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti del Consiglio d'Europa del 1950; dai Patti Internazionali relativi ai diritti economici e sociali dell'ONU del 1966, alla Convenzione n°143 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro - O.I.L. fino alla Risoluzione dell'ONU nel 1985). Ma è un problema che va riguardato anche entro la dimensione economica per verificare le disponibilità e le compatibilità delle risorse per un effettivo e reale inserimento sociale degli immigrati. La questione che si è posta e che si pone è allora quella di dover per un verso provvedere a dare una collocazione giuridica allo straniero, a redigere un suo Statuto, che gli riconosca una situazione di parità con i cittadini in armonia con i principi costituzionali e con le norme dei trattati internazionali; per altro verso si pone la questione di cercare un giusto contemperamento fra le esigenze interne e quelle di coloro che raggiungono i nostri paesi.

Per quanto riguarda l'Italia (ma la circostanza non è isolata, come dimostra la vicenda dei "sans papier" snidati con la forza dalla chiesa di Saint Bernard a Parigi) finora il problema è stato affrontato a cavallo fra gli anni '80 e '90, all'insegna dell'emergenza e della sanatoria (in 10 anni sono intervenute tre regolarizzazioni); riservando allo Stato il compito di riconoscere i nuovi diritti e nuove situazioni giuridiche soggettive; e corrispettivamente riconoscendo alle leggi regionali il compito di contribuire a rendere effettivi tali diritti, a soddisfare le aspettative avanzate su questo terreno, che è prevalentemente quello dei diritti sociali, cui le Regioni sono istituzionalmente chiamate a legiferare (legge 39/1990, cosiddetta legge Martelli).

La riflessione critica e a consuntivo che oggi - alla vigilia di una nuova e più organica disciplina - si sta sviluppando sulla legislazione nazionale e regionale, sulle politiche e sugli esiti amministrativi di questi ultimi sei anni, consente di cogliere aspetti positivi e negativi, luci ed ombre.

Fra le luci il richiamo esplicito alle norme suggerite dalla Convenzione 143 del O.I.L. (“la Repubblica Italiana garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari legittimamente residenti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti”; ed inoltre.....”i diritti relativi all’uso dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell’identità culturale, alla scuola e alla disponibilità delle abitazioni”); ma anche la contestuale approvazione di leggi (142/90 e 241/90) sulle autonomie locali e sul procedimento amministrativo, che pongono alla base della P.A. regole di trasparenza, efficienza, accesso e partecipazione dei cittadini, a favore dei quali è previsto inoltre un particolare strumento di tutela, presente a livello regionale e locale: il Difensore Civico.

Ma fra le ombre vi è la constatazione di trovarsi spesso dinanzi a buone leggi, le cui previsioni restano però in larga parte inattuata per le difficoltà, le carenze o le inerzie delle pubbliche amministrazioni a dare loro esecuzione corretta e coerente.

E’ anche per questo che giudico un fatto positivo che il legislatore (prima regionale e poi nazionale; ma confidiamo che il processo si completi organicamente quanto prima sia con il riconoscimento costituzionale sia con l’approvazione di una legge organica e generale sulla difesa civica) abbia individuato nel difensore civico un punto di riferimento istituzionale per tutelare anche tutti quegli interessi semplici o di fatto, che lasciano il cittadino privo di qualsivoglia tutela rispetto alle inadempienze o ai ritardi dei pubblici apparati. E’ interessante sottolineare a tale proposito che tre regioni (Toscana, Umbria, Emilia Romagna), nel disciplinare gli interventi a favore degli immigrati, hanno attribuito espressamente a loro la facoltà di avvalersi nell’attività di consulenza e di assistenza del difensore civico, dimostrando con ciò una particolare sensibilità nei confronti dell’accesso alla conoscenza dei diritti e delle opportunità.

Merita un cenno particolare il caso della Toscana, ove il Difensore civico - a seguito di convenzioni fra la Regione e le Associazioni - svolge anche funzioni di assistenza legale e gratuito patrocinio a vantaggio dei cittadini non comunitari.

L'iniziativa delle Regioni nel contesto legislativo italiano ha conosciuto due stagioni: una antecedente al 1990, in cui è prevalsa l'attenzione per le forme di sostegno sociale agli emigranti, al loro reingresso ed alle loro famiglie; l'altra, successiva al 1990 e alla legge Martelli, che dà invece progressivamente maggior rilevanza agli interventi a favore degli immigrati extracomunitari.

Il ruolo delle regioni che emerge da questa normativa - omogenea per il vero fra le varie regioni e forse più tempestiva ed organica nelle regioni di maggiore impatto con l'ingresso di immigrati - si può così sintetizzare:

- a) legiferare in tutte le materie di loro competenza (sanità, formazione professionale, scuola, inserimento lavorativo in settori particolari, abitazione) tenendo conto delle specifiche esigenze degli immigrati;
- b) inserire nel contesto dell'attività programmatoria generale, avvalendosi anche delle Consulte rappresentative, programmi mirati e particolari;
- c) disciplinare, coordinare e sostenere finanziariamente tutte le iniziative che gli Enti Locali sono chiamati ad attuare.

Sono stati anni di iniziative che hanno consentito - pur con i limiti operativi e finanziari e talvolta pur con la retorica delle enunciazioni - di ottenere risultati significativi e di far fronte a drammatiche emergenze. Quello che oggi emerge, in vista di un ripensamento e di una riforma del settore, è l'esigenza di coordinamento fra governo centrale e regioni, fra regioni ed autonomie locali. Coordinamento che - in vista della crescita di una dimensione comunitaria della politica della immigrazione - si impone anche a livello europeo, tenendo conto che ormai la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione dovrà essere assicurata anche al cittadino extracomunitario che abbia eventualmente acquisito

la cittadinanza; e ciò per effetto dell' accordo di Schengen operativo dal 26 Ottobre 1997.

Come ho già detto prima, l'Italia è ad una svolta della riflessione e della decisione in materia di immigrazione. Forse le vicende albanesi hanno reso più cogente ed esplicita l'istanza di riforma, che sta per essere affrontata dal Parlamento con un disegno di legge del Governo, a cui hanno dato un rilevante contributo le esperienze precedenti, le Regioni, le Organizzazioni non governative (O.N.G.), il mondo dell'associazionismo di ispirazione religiosa e laica.

La proposta di legge muove dalla consapevolezza della necessità di un atteggiamento positivo, realistico, aperto verso l'immigrazione, alieno da complessi di timore e di rifiuto. Si tratta di comprendere come la spinta migratoria rispecchi una realtà mondiale segnata da profondi squilibri in particolare nel bacino del Mediterraneo. Tali squilibri non possono certo essere affrontati solo con l'assorbimento, ma esigono politiche lungimiranti di cooperazione, capaci di ridurre le disuguaglianze e di accrescere le "chances" di partecipazione anche per le aree più popolate ed arretrate.

Per quel che riguarda l'Italia tale atteggiamento è dettato dunque da una visione solidale dai problemi del mondo a noi più vicino, da una scelta di cooperazione euromediterranea; ma è dettato anche da precise ragioni di convenienza. In effetti l'immigrazione degli anni '80-'90 si è rivelata anche preziosa per il sistema economico nazionale: essa è stata in grado di soddisfare una domanda latente di lavoro in diverse aree (agricoltura, industria e servizi). Il fenomeno migratorio va dunque non vanamente negato nè fatalisticamente subito; ma contenuto e governato: nè chiusure totali quindi, ma nemmeno ammissioni indiscriminate degli aspiranti immigrati. Affermare una politica degli ingressi legali limitati e regolati e colpire ogni attentato alle leggi è condizione decisiva per garantire diritti sociali e civili a quanti, stranieri, si assumano i corrispondenti doveri. A questa chiarezza e a questa severità deve fare riscontro un forte impegno a

promuovere l'integrazione sociale e culturale degli immigrati che hanno operato correttamente e contribuiscono allo sviluppo del paese.

La proposta di legge vuole rispondere a tre obiettivi:

- a) contrastare l'immigrazione clandestina e lo sfruttamento criminale dei flussi migratori;
- b) realizzare una puntuale politica di ingressi legali limitati, programmati e regolati;
- c) avviare percorsi effettivi di integrazione per i nuovi immigrati regolarmente soggiornanti in Italia.

Le soluzioni che sono state adottate per l'esame del Parlamento comportano:

- 1) un'ampia iniziativa sul piano internazionale per la realizzazione di un sistema di accordi di cooperazione con i paesi di maggior provenienza del flusso;
- 2) un impegno sistematico di adeguamento delle strutture amministrative ai compiti loro affidati dalla nuova legge;
- 3) la più ampia collaborazione con gli Enti Locali e con le Regioni, cui spetta un ruolo determinante specie per la realizzazione di una politica dell'accoglienza, dell'integrazione, dei diritti.

Ne deriva un quadro normativo e culturale, fortemente innovativo e moderno che ci interessa in particolare per alcuni aspetti. Intanto vi è precisato che i diritti fondamentali della persona umana, compresi quelli della garanzia giurisdizionale, sono riconosciuti indiscriminatamente a tutti gli stranieri, indipendentemente dalla regolarità dell'ingresso o del soggiorno. E' invece agli stranieri, regolarmente soggiornanti, che si assicura pienezza di diritti in materia civile, fino a configurare uno status particolare, comprendente anche la facoltà di partecipare alla vita pubblica a livello locale, per gli stranieri in possesso della "carta di soggiorno". Per la verità il Parlamento ha ritenuto di stralciare questa facoltà, che è già stata sperimentata in forme particolari in alcune città (Padova e Roma ad es.), per farne oggetto di una più rilevante e precisa disciplina a livello costituzionale.

Vi è poi una aggiornata definizione del godimento dei “diritti di cittadinanza” per lo straniero presente in territorio italiano. In materia sanitaria si prevede l’equiparazione dei lavoratori stranieri ai cittadini italiani; ma poi (dando seguito ad iniziative anticipatrici svolte da alcune regioni, come il Veneto) anche agli stranieri in posizione irregolare viene garantito il diritto alle cure urgenti, alla maternità, alla profilassi.

Parimenti nei settori dell’unità familiare, del ricongiungimento e della tutela dei minori, dell’istruzione, dell’accesso all’abitazione, dell’integrazione sociale ed economica, sono formulate soluzioni normative socialmente avanzate. Esse hanno trovato la loro fonte d’ispirazione nelle regioni, negli enti locali, nelle O.N.G.; che diventeranno anche i destinatari privilegiati delle funzioni di attuazione amministrativa attraverso la istituzione di un Fondo Nazionale per le politiche migratorie.

Seppure è plausibile ritenere che nella definizione delle competenze e dei rapporti fra centro e periferia, fra stato centrale e sistema delle autonomie, non si sia adeguatamente riflettuto sul contestuale dibattito per l’evoluzione in senso “federale” dell’ordinamento dello Stato, risicando sul conferimento di poteri e di mezzi alle Regioni e agli Enti Locali; tuttavia vi è motivo per ritenere auspicabile che il disegno di legge veda la luce quanto prima. Le Regioni sapranno di sicuro interpretare il loro ruolo di enti territoriali di legislazione e di programmazione in una direzione dinamica, evolutiva e di integrazione dei principi stabiliti dal Parlamento.

Del resto ciò è già avvenuto in passato per quanto riguarda le forme di tutela dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, per quanto riguarda il difensore civico. Questo Istituto in Italia, come è noto, è ancora disciplinato da sporadiche norme nazionali e, all’inverso, da molte leggi regionali; alcune delle quali peraltro aperte esplicitamente all’accesso anche per gli immigrati. S’impone ormai (ed è all’ordine del giorno sia del Parlamento che

della Speciale Commissione per le Riforme Costituzionali, ad iniziativa del Coordinamento dei Difensori civici regionali), anche in conformità ai corrispondenti ordinamenti degli stati europei e della stessa Unione Europea, l'approvazione di una legge nazionale organica sulla difesa civica; così come si avverte l'esigenza di un inquadramento di questo Istituto entro la rilevanza delle norme costituzionali. Il difensore civico - se anche in Italia sarà così modernamente ed incisivamente tratteggiato come nella costituzione e nelle leggi generali spagnole - potrà svolgere anche nel campo della immigrazione un ruolo di tutela e di promozione particolarmente rilevante.. Infatti il posizionamento del Difensore Civico come promotore del riconoscimento dei diritti umani, la sua funzione prevalente di persuasore, sollecitatore, mediatore può in modo congeniale e pertinente aiutare il processo di maturazione delle amministrazioni e delle strutture burocratiche ad uscire dalla soglie della mera legalità e legittimità dei provvedimenti; può aiutare e sollecitare tali aiuti per superare le barriere linguistiche, religiose, di costume, psicologiche, che possono costituire impedimento alla compiuta realizzazione della persona nella nostra realtà.

Ecco perchè diventa importante più che mai in Italia il riconoscimento attraverso una definizione di rilievo costituzionale del Difensore Civico; nonchè una compiuta disciplina legislativa di rilievo nazionale che garantisca ed esalti le attribuzioni più proprie del Difensore Civico e precisi l'articolazione territoriale dell'istituto nel contesto dei valori di sussidiarietà e di federalismo cooperativo e solidale, che è pur presente nel dibattito costituzionale in corso.

Ormai e per fortuna anche la cultura giuridica e sociologica si va orientando in questa direzione, cercando di sottolineare il nesso di coerenza presente nella relazione diritti umani - immigrazione -diritti costituzionali - forme di tutela e di garanzia giurisdizionale e non. Conforta che, in questo senso e per promuovere ricerca e formazione in questo ambito, la stessa Commissione Europea si sia impegnata a sostenere e a finanziare un Master Europeo, che ha come capo fila

l'Università di Padova, che impegna la collaborazione di 10 Università europee e che ha come titolo ed obiettivo "Diritti Umani e Democratizzazione". Il primo anno accademico del Master è stato inaugurato proprio due settimane fa a Venezia nella suggestiva cornice di Palazzo Ducale. Ma io ho motivo anche per confidare che nel novero delle discipline venga adeguatamente compreso e valorizzato l'Istituto del Difensore Civico, come uno degli strumenti di "completamento della democrazia", di cui intendano avvalersi i popoli e gli Stati. Ho iniziato questo intervento partendo dalla Spagna del '500 e citando il giurista F. de Vitoria, che delineava i fondamenti teorici dei diritti delle genti nel contesto delle nascenti sovranità degli Stati Nazionali e della loro volontà di espansione nel mondo, ed ho concluso richiamando i principi di autonomia e di sussidiarietà, come esemplarmente formulati nei testi costituzionali spagnoli, anche in rapporto alla tutela e alla garanzia dei diritti fondamentali (*Defensor de Pueblo*, facoltà di ricorso costituzionale, ricorso "de amparo"). Non l'ho fatto per un mero omaggio, pur doveroso, alla terra che ci ospita e alla città che ci ha accolto. E' semmai per constatare conclusivamente come siano lunghi ed abbiano una singolare circolarità i processi storici. Per cui, così come ieri l'affermazione "dello *ius navigandi*....." di de Vitoria serviva a sostenere il programma di conquista e di cristianizzazione del mondo e nel contempo a dare un fondamento universale ai diritti delle genti; così oggi la mondializzazione dei problemi - assieme alle esperienze tragiche delle guerre mondiali e dei loro eccidi e alla costituzione di organismi sovranazionali di garanzia dei diritti fondamentali della persona - ci consentono di interpretare in termini capovolti quell' universalismo, che nel XVI° secolo de Vitoria e Grozio ponevano a fondamento delle conquiste del nuovo mondo.

E' bene operare affinché questo capovolgimento diventi compiuto, coerente, convinto e compatibile.

Ciò pone in essere, come abbiamo visto, problemi di diritto umanitario ed internazionale, problemi di politica del lavoro, di politiche sociali, di relazioni fra stati, popoli e continenti. Ma è una strada obbligata per dare valore, sostanza giuridica ed effettività alla risoluzione delle contraddizioni epocali poste dallo scambio ineguale.

A questo fine ognuno porti il proprio contributo. Nel principio di sussidiarietà e di cooperazione c'è spazio di impegno per tutti e per ciascuno. Anche per il Difensore Civico.

Lucio Strumendo
Difensore Civico del

Veneto

Venezia - Ottobre 1997

Difensore Civico Regionale - Relazione Anno 1997

Allegato B10

Programma del corso su "Diritti e Pubblica Amministrazione - la difesa civica istituzionale" - anno accademico 1997/98 - presso la Scuola di Specializzazione in "Istituzioni e Tecniche di Tutela dei Diritti Umani" dell'Università di Padova

Programma del corso su:
“Diritti dei cittadini e Pubblica Amministrazione
- La difesa civica istituzionale”
Anno accademico 1997/1998.

- Cenni Costituzionali sulla P.A. anche in relazione al ruolo del Difensore Civico;
- Breve analisi comparativa sul ruolo del Difensore Civico negli ordinamenti costituzionali e legislativi di altri Paesi europei (Svezia - Francia - Gran Bretagna - Spagna);
- La cittadinanza Europea: cenni sulle forme di tutela giurisdizionale e non giurisdizionale (il Mediateur Europeo; la Commissione per le Petizioni);
- Gli organismi sovranazionali: indirizzi e convenzioni (O.N.U., Consiglio d'Europa). Le Organizzazioni di rappresentanza della difesa civica (Coordinamento nazionale, E.O.I., I.O.I.);
- La P.A. in Italia - cenni;
- Le Autorità Amministrative Indipendenti, i Comitati di Bioetica: linee di tendenza (cenni);
- La P.A. e la giustizia amministrativa: diritti, interessi legittimi (cenni sommari sulla giurisdizione amministrativa);
- L. 142/90, L. 241/90, D.L. 29/93, i recenti provvedimenti del Governo (Bassanini 1 e 2): cenni sui processi di innovazione nella P.A.;
- L'Istituto del Difensore Civico: dal Commissario Parlamentare alla legislazione regionale;
- Lo stato della legislazione nazionale (L. 142/90, art. 8 sui Difensori Civici comunali e provinciali) e regionale - situazione attuativa;
- Verso la “costituzionalizzazione” delle Autorità Amministrative Indipendenti e dell'Istituto di Difesa Civica;
- Verso la legge istitutiva del Difensore Civico Nazionale;
- Il Difensore Civico Regionale: ordinamento, caratteristiche, limiti, evoluzione normativa ed attuativa:
 - a) - nomina: criteri, requisiti, incompatibilità, ecc.;
 - b) - poteri: limiti e sviluppi possibili;
 - c) - procedure: informalità, gratuità;
 - d) - modalità di organizzazione e di azione: personalizzazione, colloquio, istruttoria, decisione, consenso;