

1 PREMESSA

La legge 15 maggio 1997 n.127 ha esteso all'amministrazione statale le funzioni dei Difensori civici regionali prima circoscritte alle Regioni, aziende regionali ed Enti locali. Un passaggio significativo, ancorché atteso, nel processo di riforma destinato a incentrare sugli Istituti regionali e locali per la "difesa civica" un ruolo di "garanzia" nei confronti della pubblica amministrazione nel suo complesso, a protezione delle situazioni soggettive e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Si tratta per questa via di rafforzare ad ogni livello quei principi di efficienza, equità e trasparenza divenuti cardini per l'affermazione di fondamentali "diritti" e per il superamento di squilibri e disparità che troppo spesso sembrano incolmabili.

L'innovazione introdotta è certo il segno della accresciuta sensibilità che il Parlamento va mostrando in materia di azione e controlli amministrativi, a partire dalla ormai lontana 241/90 in materia di procedimenti fino alla 675/96 a tutela dei dati personali e alle recenti proposte di riforma costituzionale, con l'inquadramento del Difensore civico quale strumento di tutela "non giurisdizionale" dei cittadini, in sintonia con l'elaborazione più avanzata in sede internazionale¹.

Di fronte alle sollecitazioni più vaste di una pubblica amministrazione chiamata a intensi processi di ammodernamento e di "convergenza istituzionale" imposti dalla stessa costruzione europea, anche il futuro della difesa civica nel nostro paese va evidenziando problematiche di grande rilievo, per molti aspetti inedite, che richiedono misure destinate ad

¹ Si richiama la Risoluzione 48/134 del 1993 e la recentissima Raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa (97) 14 del 30 settembre 1997, nella quale si raccomanda agli Stati membri di istituire il Difensore civico, facendo propri i parametri dettati nella citata risoluzione dell'Assemblea Generale.

incidere negli assetti organizzativi e nei rapporti più generali fra le istituzioni e i cittadini.

Anche a sostegno di un rinnovamento delle "politiche sociali" e della tutela delle categorie più deboli, per le implicazioni in termini di strutture, di mentalità e prassi che investono l'offerta pubblica complessiva e l'attuale modello di relazioni.

Se quindi, da una parte, l'evoluzione del dibattito e l'attenzione dell'opinione pubblica testimoniano l'avanzamento di una nuova concezione dei diritti e dei doveri del cittadino, e delle responsabilità che si vanno cumulando sulle pubbliche amministrazioni; dall'altra, l'interesse che si registra attorno ai temi della "difesa civica" è la prova della vitalità di questo processo, dei nuovi valori che premono sul sistema di giustizia e di democrazia, sullo stesso ruolo delle Autorità amministrative indipendenti, ma anche della crescente fiducia riposta nella figura del Difensore civico che la Regione Toscana introdusse fin dal 1970 nel panorama nazionale, elevandolo ad organismo statutario.

2 IL QUADRO REGIONALE DI RIFERIMENTO

L'attuazione in Toscana dell'art.16 della legge 127/97, per l'esercizio nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato delle medesime funzioni svolte dal Difensore civico regionale in base al rispettivo ordinamento, ha trovato infatti un terreno favorevole, una tradizione di consolidati rapporti di collaborazione nei più diversi settori e campi di intervento.

Un tessuto di operatività che certamente si è alimentato grazie al contributo fattivo delle amministrazioni locali, delle forze economiche, delle organizzazioni sociali e della cultura e che ha saputo produrre non solo rapporti istituzionali generalmente corretti ma anche strumenti di intesa e di coordinamento spesso fortemente innovativi.

Basti richiamare la collaborazione sviluppata in gravi situazioni di emergenza, come nella attuale ricostruzione dei territori alluvionati della Versilia; quella per la realizzazione di importanti "accordi di programma" su opere di interesse regionale e nazionale; o nello stesso utilizzo dei fondi comunitari, in termini di progettualità "integrate" che hanno consentito alla Toscana di acquisire perfino risorse non impiegate in altre realtà.

Esperienze significative, allargate al campo delle politiche sociali, con iniziative congiunte che hanno potuto contare su una rete avanzata di servizi locali, parte integrante della identità toscana e degli ampi processi di "delega" regionale orientati a forme estese di autogoverno e di autorganizzazione che, superando logiche assistenziali e ogni visione esclusiva dell'intervento pubblico, postulano appunto una nuova dimensione della "cittadinanza".

2.1 L'iniziativa in materia di immigrazione extracomunitaria

Uno dei settori dove questa collaborazione continua a coinvolgere più direttamente l'Ufficio del Difensore civico è senza dubbio quello dell'immigrazione extracomunitaria, peraltro con risultati di rilievo, soprattutto a seguito della legge regionale 22/90 che ha esteso agli immigrati il diritto di avvalersi del Difensore civico regionale.

Le nuove competenze verso le amministrazioni statali non hanno sostanzialmente cambiato il tipo di attività svolta dall'Ufficio, anzi ne hanno rafforzato la legittimazione nei confronti degli stranieri, anche alla luce di quanto specificato più avanti.

Nella grande maggioranza dei casi si è trattato infatti di interagire con uffici dello Stato competenti in materia (prefetture, questure, uffici del lavoro, amministrazioni centrali). Un vasto settore di impegno, che si è andato qualificando attraverso una collaborazione esemplare, indicativa delle

potenzialità e dei contributi necessari alla costruzione di una società multietnica e al ruolo internazionale del paese

A questo proposito si rilevano comunque gli effetti negativi dell'eventuale esclusione di alcuni settori dell'amministrazione operata dall'art. 16 legge 127/97 in senso materiale, con riferimento allo stesso esercizio delle funzioni amministrative (vedi infra punto 4).

2.2 L'assistenza ai cittadini contro i "danni biologici"

Anche gli oltre 300 casi trattati fino ad oggi per indennizzi riconducibili a danni derivanti da emotrasfusioni o vaccinazioni evidenziano, in un campo divenuto peculiare per l'attività del Difensore civico toscano, il rilevante impegno nei rapporti con l'amministrazione sanitaria centrale, tesi a rendere gli utenti più consapevoli e a facilitarne il dialogo con l'amministrazione per il soddisfacimento dei propri diritti.

Un impegno non privo comunque di grosse difficoltà, a fronte di pesanti incertezze di ordine procedurale e amministrativo, oltre che interpretative, per l'accumulo delle disposizioni che gravano sui cittadini interessati e che si riflettono anche nelle relazioni fra l'Ufficio del Difensore e le Aziende sanitarie e ospedaliere (vedi infra punto 4).

2.3 Le attività di promozione

L'iniziativa più generale per la diffusione di una avanzata cultura di difesa civica ha trovato rispondenza nello sviluppo di molteplici rapporti con i diversi settori dell'amministrazione statale.

Merita richiamare le iniziative in campo scolastico, in risposta ad esigenze formative ai vari livelli e quelle per la valorizzazione delle funzioni di "garanzia" nel quadro dei crescenti rapporti fra organizzazioni pubbliche nazionali e locali, associazioni di volontariato e privati cittadini.

Più in generale, l'impegno si è tradotto anche nella partecipazione del Difensore civico regionale a numerose conferenze sia a carattere nazionale che internazionale nei campi più vasti dell'organizzazione pubblica, della difesa civica e dei diritti umani.

In questo senso l'accordo raggiunto con il Difensore civico dell'Andalusia per la cooperazione e la reciproca assistenza su tutte le problematiche di comune interesse, cui dedicano sempre maggiore attenzione organismi quali il Consiglio d'Europa ², come testimonia la recente Conferenza di Messina organizzata dal Congresso europeo dei poteri locali e regionali, e la precedente Assemblea di Firenze nella quale il Difensore civico toscano ha promosso un emendamento al testo della "Carta europea delle autonomie locali" in fase di approvazione.

Questa attività, estesa a grandi temi come l'incontro di Barcellona, che ha consentito un confronto fra l'esperienza europea e quella dell'America latina, va ponendo le basi per uno sviluppo della collaborazione fra le diverse realtà in tutto il campo delle "garanzie" del cittadino.

3 IL TEMA DELLE "GARANZIE" DEL CITTADINO

Quello delle "garanzie" è divenuto infatti un tema centrale, davanti alle trasformazioni che incidono nei diversi sistemi della produzione, dei servizi, della ricerca; nell'organizzazione del territorio e delle reti infrastrutturali; nei processi di formazione e nelle condizioni di vita delle città e delle famiglie; nelle scale dei valori e degli stili di vita.

Problemi di non facile soluzione, nella fase per molti aspetti tormentata che investe le istituzioni ad ogni livello, per di più

² Si richiama la raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio D'Europa (97) 14 del 30 settembre 1997, che - nel rinnovare l'invito ad istituire il Difensore civico nazionale - fa propri i principi in materia di indipendenza e funzioni dell'Ombudsman della sopra citata Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

caratterizzata da forti misure di "contenimento" della spesa, ma che fanno emergere il ruolo essenziale di governo e di programmazione della Regione, al pari di quello decisivo del Comune quale rappresentanza unitaria degli interessi diretti e immediati dei cittadini.

Problemi presenti naturalmente all'azione dello stesso Difensore civico, nell'impegno quotidiano per estendere da un lato l'equità e la trasparenza dei processi decisionali; dall'altro per sostenere la qualificazione dei servizi pubblici e l'introduzione di più avanzate forme di partecipazione e di controllo.

Da qui l'impulso dell'Istituto di difesa civica ai nuovi strumenti realizzati in questo campo, a partire dalle leggi regionali per la tutela del malato, la difesa dei consumatori, il ruolo del volontariato e del "terzo settore", le pari opportunità, fino alle leggi per lo snellimento e la semplificazione dei meccanismi amministrativi, l'accesso ai sistemi informativi, i "monitoraggi" sulle procedure e il territorio, l'adeguamento dei controlli interni anche in funzione dell'efficacia della spesa, l'istituzione della "comunità degli appalti" per dare certezza e trasparenza all'azione di governo locale.

Oggi in Toscana il piano regolatore di un Comune può essere approvato in pochi mesi, con evidenti riflessi non solo in termini di crescita economica e occupazionale. D'altro canto, l'obiettivo di dare alle comunità locali la possibilità di modificare "dal basso" l'organizzazione pubblica, significa in primo luogo responsabilizzare chi opera in prima fila, sburocratizzare, umanizzare procedure, ridurre il peso di una produzione legislativa venti volte superiore a quello degli altri paesi europei e che rischia di soffocare il lavoro, l'impresa, la cultura, penalizzando non solo le categorie più deboli, ma l'intera società.

Certo, questo avanzamento richiede all'Ufficio del Difensore civico una crescente capacità di coordinamento con vasti settori dell'organizzazione pubblica, affinché la "semplificazione", la "trasparenza" e l'economicità non vadano a detrimento della

qualità delle risposte e delle attese dei cittadini. Un processo di decentramento e di accelerazione che assicuri quindi al Difensore civico gli "spazi" per rendere effettivo e far valere il rispetto dei diritti dei cittadini e delle formazioni sociali interessate, anche sul piano procedimentale.

Se in fondo la "difesa civica" funziona là dove funziona la pubblica amministrazione, il suo sviluppo è legato a questa trasformazione dello Stato in senso federale che caratterizza ormai la maggioranza degli ordinamenti europei, secondo criteri di efficienza e di "unità dell'amministrazione" per tutte le funzioni localizzabili a livello del territorio.

La chiave di volta anche per un nuovo ruolo del Difensore civico che interessi orizzontalmente l'insieme delle amministrazioni pubbliche e capace di imprimere una svolta propulsiva alla valorizzazione dei "diritti individuali" e dei "diritti sociali".

Solo un sistema amministrativo di qualità e più avanzati livelli di "concertazione" fra tutte le organizzazioni pubbliche operanti sul territorio possono offrire concrete prospettive per una amministrazione che produca di più e costi di meno, più efficace e più giusta.

Questo indirizzo ha sostenuto in Toscana l'attuazione della legge 267/97 ed è evidente che passi avanti in questa direzione sottrarrebbero anche la difesa civica da una serie di istanze settoriali e individuali, talvolta perfino contraddittorie, sostenendo in questo modo l'iniziativa dei cittadini e delle organizzazioni sociali con quadri di riferimento più generali costantemente verificabili a tutti i livelli dell'amministrazione.

4 L'APPLICAZIONE DELL'ART.16 DELLA LEGGE 127/97

4.1 L'informazione ai cittadini

Le carenti comunicazioni da parte dei Ministeri interessati riguardo all'innovazione introdotta dalla legge 267/97 hanno costretto l'Ufficio del Difensore civico ad un imprescindibile lavoro di informazione nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, anche per delineare termini e criteri per l'esercizio delle funzioni attribuite.

Sotto questo profilo gli incontri realizzati in ambito regionale hanno fatto registrare interesse e consentito disponibilità per una collaborazione adeguata ai risultati attesi. Ma l'operatività della legge ha richiesto anche, a più riprese, una pregiudiziale informazione dell'opinione pubblica portata avanti attraverso ampi interventi su quotidiani nazionali e locali, oltre che su reti televisive e *network* toscani, con oneri finanziari comunque a carico del *budget* peraltro angusto del Difensore civico regionale.

Sono state utilizzate tutte le possibilità d'accesso ai media con il minor aggravio, privilegiando i mezzi audiovisivi per la maggiore capacità di superare differenze d'età e gradi di istruzione. Non è stato comunque tralasciato l'utilizzo del mezzo scritto, anche nella forma del *depliant* informativo.

Per la migliore comprensione del messaggio, è stata utilizzata l'esposizione di "casi" concreti ed emblematici, con esplicito richiamo agli uffici periferici statali più ricorrenti in rapporto alla quotidianità del cittadino.

Questo flusso di informazioni sull'attività, i poteri e le funzioni del Difensore civico regionale, si è tradotto in molteplici iniziative fra le quali merita segnalare:

- la diffusione in tutti i luoghi di aggregazione sociale della regione (biblioteche, associazioni, Urp, Comuni, ecc.) di un

pieghevole sulle nuove competenze del Difensore civico regionale;

- l'efficace utilizzo degli accessi disponibili sulla Terza rete Rai;
- gli interventi del Difensore civico e di suoi collaboratori in programmi di cultura e attualità su alcune televisioni locali, quasi sempre corredati da brevi filmati e schede grafiche sulle nuove competenze;
- la realizzazione di programmi radiofonici locali centrati sull'azione del Difensore civico;
- i frequenti incontri con la stampa e i numerosi comunicati che hanno contribuito ad un rapporto di collaborazione con gli organi di informazione, ottimizzando la visibilità e la più larga conoscenza sull'operato del Difensore civico.

Nel complesso si è trattato di un impegno non indifferente, assecondato con immediatezza anche dalla Regione Toscana, ma che ha comportato un comprensibile seppur breve slittamento dei tempi nella applicazione della legge entrata pienamente a regime con il 1° settembre 1997.

4.2 La gestione delle "istanze"

Il trattamento delle istanze in attuazione dell'art.16 si è tradotto naturalmente nell'apertura di singoli fascicoli contenenti i ricorsi e gli annessi documenti, le notizie acquisite, gli esiti di ricerche e studi di settore anche a carattere specialistico.

Merita tuttavia segnalare che il 50% delle pratiche ha trovato soluzione in via informale, valorizzando così, in questo ultimo periodo, una fruttuosa esperienza e il pieno recupero di una prassi attenta ai "risultati", evitando tendenze alla "istituzionalizzazione" che rischiano di sospingere il ruolo civico entro garantismi di impronta esclusivamente formale.

L'individuazione del tipo di intervento, dopo una preventiva consultazione della parte ricorrente, è scaturita da valutazioni spesso condotte in forma collegiale, utilizzando gli strumenti a

disposizione del Difensore civico (segnalazioni, raccomandazioni, consigli, suggerimenti, ecc.).

Al confronto diretto con l'amministrazione interessata hanno fatto seguito anche interventi documentali per sollecitare soluzioni o risposte puntuali alle osservazioni rappresentate, in rapporto all'ente o alle amministrazioni di riferimento, alle materie di competenza e alla qualificazione e disciplina dei provvedimenti in esame.

4.3 Dati statistici

Le tabelle che seguono indicano il numero degli interventi effettuati in rapporto ai diversi uffici e settori delle amministrazioni statali interessate, sulla base di esigenze operative di volta in volta emerse.

Si è ritenuto opportuno mettere in evidenza l'attività svolta dal Difensore civico regionale e quella dei Difensori civici locali, riportando i dati in due distinte tabelle, ancorché la legge regionale 4/94 preveda che il Difensore civico regionale "coordini" la propria attività con i Difensori civici locali, anche attraverso periodiche conferenze per il coordinamento delle rispettive aree di attività e la individuazione delle modalità organizzative tese ad evitare inutili sovrapposizioni.

La collaborazione chiesta ai Difensori civici locali per rendere più accessibili ai cittadini toscani i diritti conseguenti alla legge 127/97 si è pertanto inserita nella logica di una organizzazione "a rete". Il cittadino ha la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico operante nella regione, per qualunque questione; questi potrà trattare direttamente la questione, se le risorse operative lo consentono, oppure inoltrare la pratica al Difensore civico nel cui ambito di competenza rientra la materia.

Per dare un quadro più esauriente dei rapporti intercorsi con gli uffici statali, la tabella n. 1, riguardante l'attività del Difensore civico regionale, è stata integrata con i prospetti delle azioni nei confronti di uffici centrali e periferici dello Stato in materia di

immigrazione extracomunitaria (ex legge regionale 22/90) e in campo sanitario (ex legge 210/90) portati avanti anche antecedentemente l'entrata in vigore della legge 127/97.

Non è sembrato opportuno soffermarsi in questa sede nella dettagliata descrizione delle singole pratiche. Al di là delle motivazioni che potrebbero suffragare tale metodo, vale comunque il rilievo che, nonostante il consistente impegno anche sul piano quantitativo, i dati non consentono significative elaborazioni statistiche, anche nella considerazione che una larga parte di casi trattati è tuttora in corso, e comunque in attesa dell'esito definitivo.

**Pratiche trattate
dal Difensore civico regionale**

ex Legge 15/5/97 n. 127 - art. 16 - nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato	
ANAS	5
Corpo Forestale dello Stato	1
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	3
Istituti Previdenziali (altri)	1
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro - INAIL	2
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica - INPDAP	2
Ministero dei Trasporti - Motorizzazione Civile	3
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	2
Ministero dell'Interno - Prefetture	5
Ministero della Pubblica Istruzione - Provveditorati agli Studi	15
Ministero delle Finanze - Dipartimento del Territorio	2
Ministero delle Finanze - Direzione regionale delle Entrate	3
Ministero delle Finanze - Direzioni provinciali del Tesoro	3
Ministero delle Finanze - Uffici del Registro	11
Ministero delle Finanze - Uffici distrettuali Imposte Dirette	4
Ministero delle Finanze - Uffici provinciali I.V.A.	3
Ministero delle Finanze - Uffici Tecnici Erariali	2
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni - Poste	3
Università	1
Altri Uffici periferici e centrali dello Stato	14
Totale pratiche trattate ex legge 15/5/97 n. 127 art. 16	85
ex L.R. 22/90 - Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana	
Ministero degli Esteri	3
Ministero degli Interni - Prefetture	10
Ministero degli Interni - Questure	14
Ministero degli Interni - Uffici centrali	4
Ministero del Lavoro	1
Ministero della Sanità	1
Ministero del Tesoro	1
Procura della Repubblica	1
Totale pratiche trattate ex L.R. 22/90	35
ex L. 210/90	
Ministero della Sanità	58
Totale pratiche trattate ex L. 210/90	58
Totale generale	178