

1. LA DIFESA CIVICA COME SERVIZIO ALLA COMUNITA'

1.1. L'evoluzione della difesa civica toscana

La Relazione annuale presentata al Consiglio regionale a fine maggio '98 ha fornito alle istituzioni e alla società toscana il quadro dei risultati e l'evoluzione dell'Ufficio di difesa civica chiamato a fronteggiare il sostanziale raddoppio dell'attività. Un aumento considerevole, per gran parte dovuto alle nuove competenze attribuite dalle *leggi Bassanini*, ma anche ad una persistente arretratezza delle amministrazioni e alla impossibilità da parte della "giustizia amministrativa" di offrire ai cittadini risposte compatibili con i tempi di una società moderna.

Anche la prima "Relazione sulla attuazione in Toscana della legge 127/97", trasmessa nel '98 al Senato e alla Camera, ha consentito di rimarcare il lavoro svolto in ambito regionale. Grazie ad un efficace sistema di deleghe, il coordinamento con i Difensori civici locali ha saputo rispondere ai nuovi compiti, sia nei confronti dell'amministrazione periferica dello Stato, sia riguardo al controllo di legittimità su fondamentali atti dei Consigli comunali e provinciali, oltre alla competenza generale del Difensore civico regionale nella nomina di "commissari ad acta" aventi poteri sostitutivi riguardo ad atti obbligatori degli Enti locali.

Questo sviluppo ha tratto impulso anche dalle modifiche apportate dalla legge regionale 4/94 in materia di difesa civica. L'estensione delle competenze del Difensore civico alle funzioni proprie degli Enti locali, rispetto a quelle delegate previste inizialmente, ha potuto

contare sul nuovo strumento della "concertazione", quale presupposto per il rafforzamento della rete civica toscana.

La maggiore percezione dei diritti individuali e collettivi, la diffusione delle "carte dei servizi" a tutela degli utenti, la semplificazione degli atti e dei procedimenti amministrativi, hanno certo contribuito a condizioni più favorevoli. Ma anche la crescente considerazione dei problemi di efficienza e produttività degli apparati pubblici va conferendo un nuovo rilievo agli strumenti di tutela.

Oggi l'Istituto toscano interviene anche nel funzionamento degli "Uffici per le relazioni con il pubblico", le "Commissioni miste conciliative" delle aziende sanitarie e ospedaliere, la "Commissione regionale di bioetica", i "Comitati Etici locali" presso le unità sanitarie. Non è un caso se la difesa civica toscana è fra quelle che hanno dato piena attuazione alle *leggi Bassanini*. Forse ancora l'unico Ufficio in Italia a fornire l'assistenza legale agli immigrati, a rispondere a questa crescente realtà nel solco di una tradizione che ha portato la Toscana al centro del dialogo per la cooperazione fra i popoli.

I nuovi equilibri istituzionali che si vanno determinando a livello centrale e periferico coinvolgono anche la difesa civica. Una concezione attiva della "sussidiarietà" valorizza infatti quella logica "a rete" nella quale il cittadino può rivolgersi al Difensore civico più vicino. Questa evoluzione può contare in Toscana su una esperienza importante, lungo una prospettiva che deve vedere nel Comune il centro di tutte le politiche sociali.

In Toscana, 247 Comuni su 287 prevedono nel loro Statuto il Difensore civico. Ad oggi 110 Comuni, compresi quattro dei dieci capoluoghi di provincia, dispongono della difesa civica, ma ben 80 sono i Comuni dove il suo esercizio avviene in forma associata, mediante convenzioni a carattere volontario. Il 38 per cento dei

Comuni hanno così il Difensore civico, grazie a questa soluzione che si è andata affermando. Anche nell'area metropolitana fiorentina, che non dispone ancora del proprio Difensore civico, sembra raggiunto l'impegno a favorirne la nomina su base comprensoriale.

Rispondere alle specificità delle situazioni soggettive significa anche stimolare livelli più avanzati di concertazione fra tutte le organizzazioni pubbliche e private che possano offrire una efficace soluzione ai problemi dei cittadini. Ma questa ricerca è anche un contributo al superamento degli squilibri in termini di servizi e di partecipazione, in una regione caratterizzata da una economia diffusa e impegnata a rafforzare la propria competitività.

Qui le comunità locali hanno conosciuto periodi di forte espansione, ma anche gli effetti di mutamenti profondi, nell'organizzazione delle città, nella cultura, nelle stesse tradizioni. Si pensi poi alle comunità di montagna, a questa vasta componente della realtà toscana alle prese con i problemi dello spopolamento e del disagio sociale, diversamente dalle zone collinari che hanno potuto contare su prodotti di qualità e la presenza artigianale e industriale.

Proprio con la Comunità montana del Mugello e Val di Greve, che raggruppa 16 Comuni, l'Ufficio sta proseguendo una "convenzione" per la difesa civica estesa a tutte le amministrazioni - statali, regionali e locali - che operano sul territorio. Solo a livello comprensoriale è possibile cogliere le relazioni fra settori produttivi e territorio; fra strutture della società e processi di aggregazione in grado di fronteggiare le nuove domande: il lavoro, i giovani, la famiglia, gli anziani.

1.2. Le nuove domande dei cittadini

Questa dimensione "integrata" consente alla difesa civica di tradursi anche in un "osservatorio" privilegiato al servizio delle comunità locali. Non è raro infatti che gli stessi utenti segnalino l'opportunità di nuovi servizi e di modifiche organizzative; l'esigenza di mettere in comune risorse, potenzialità materiali ed umane. Nelle domande dei cittadini si riflette la complessità dei rapporti fra istituzioni e società civile, ma anche la difficoltà del sistema a rispondere alle trasformazioni necessarie, ai nuovi bisogni, alle attese.

I problemi del territorio, i rapporti con l'organizzazione e lo sviluppo delle comunità locali, evidenziano anche i nodi critici di cui soffre l'Istituto di difesa civica, sul piano delle funzioni e della autonomia organizzativa. Di fronte ad una società che cambia, anche il ruolo della difesa civica deve cambiare. Non è più possibile immaginare la difesa civica chiusa nei confini delle singole amministrazioni. Se è vero che lo sviluppo deve puntare sulle identità proprie di ogni territorio, è vero anche che i problemi appaiono sempre meno risolvibili a questo livello. Occorre un quadro più vasto di riferimenti.

Da qui il valore e le prospettive della riforma per l'istituzione della difesa civica nazionale, di un ruolo costituzionale al servizio del paese, secondo gli indirizzi della *Bicamerale*. Questa battaglia per la riforma continua dunque a rappresentare un momento fondamentale dell'iniziativa, in primo luogo attraverso il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali.

Ma le problematiche aperte hanno favorito un progressivo adeguamento alle tradizioni europee, a quello spirito di

"conciliazione" nelle controversie che oggi appare decisivo per contribuire ad una amministrazione pubblica più attenta agli obiettivi di crescita civile e di ammodernamento. Non si tratta solo di colmare squilibri e disparità che gravano sui cittadini e le imprese. Sviluppo sociale e integrazione europea vanno determinando una pressione senza precedenti sulla qualità delle funzioni pubbliche, che richiedono momenti decisionali, procedure, tempi di attuazione, strumenti informativi e relazioni con i cittadini e le formazioni sociali ben diversi da quelli abituali.

Entrano in campo valori, modalità di comportamento, conoscenze tecniche e organizzative che mettono in discussione le vecchie prassi amministrative. La complessità delle situazioni richiede flessibilità, modelli operativi adeguati ai cambiamenti, processi fortemente innovativi, in grado di fornire risposte sufficienti alla nuova dimensione dei problemi.

1.3. Un crescente ruolo di "mediazione"

Sempre più spesso i cittadini chiedono alla difesa civica questo compito di "mediazione" fra l'azione pubblica e la legittima presenza dei valori e degli interessi individuali o collettivi. Un nuovo ruolo, che risponde alle necessità di una democrazia matura, alla molteplicità degli interessi individuali. Questo protagonismo sociale è destinato a produrre anche conflittualità, che devono potersi accompagnare ad un costante adeguamento delle strutture amministrative.

Trasparenza e tempestività sono compatibili con l'efficacia dell'azione amministrativa; equità ed efficienza si possono coniugare, al pari dei diritti e dei doveri. La sfida dell'Europa anche nel campo

della tutela dei diritti non è allora una semplice ambizione. Se la solidarietà resta un principio dell'identità europea, si tratta di adeguare anche i sistemi di difesa e di protezione dei cittadini alle nuove forme della cittadinanza.

Si tratta anche di associare esperienze, professionalità, patrimoni conoscitivi e strumenti di ricerca, puntando alla diffusione dei risultati e delle sperimentazioni in grado di favorire una nuova centralità del cittadino in tutti i processi di sviluppo. La "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani", istituita nel dicembre scorso, va in questa direzione. Uno strumento orientato a valorizzare ogni autonomo contributo per un avanzato livello di tutela dei diritti umani e di cittadinanza, in questo passaggio verso una amministrazione imperniata sull'efficienza, l'imparzialità, la speditezza; sul diritto dei cittadini e degli utenti di avanzare reclami e ottenere risposte.

Questo compito riguarda anche la difesa civica, la fiducia che ha saputo conquistarsi, come dimostrano gli oltre 4000 cittadini che nel '98 si sono rivolti all'Ufficio. Il tema delle "garanzie" del cittadino è destinato ad intrecciarsi sempre più con la complessità delle funzioni di governo, ma anche con la dimensione europea dei diritti di cittadinanza, il bisogno di nuove possibilità in ogni campo: nella produzione, nel lavoro, nei servizi, nell'informazione.

Il progetto per una "rete telematica a scala regionale", presentato alla Commissione Europea, è anch'esso finalizzato a realizzare nuove condizioni di dialogo e operatività per l'azione della difesa civica, nella prospettiva di una riforma che non sembra a portata di mano, ma che punta a renderla un servizio obbligatorio in tutti i Comuni. Allargare gli spazi di informazione e di accesso per l'esercizio dei diritti, sia da parte dei cittadini che delle organizzazioni e dei settori

che interagiscono ai vari livelli con le pubbliche amministrazioni, perché ognuno possa contribuire alla qualità della vita associata.

Questo progetto ha riscosso anche l'attenzione del Difensore civico dell'Unione Europea in occasione della sua visita in Toscana nel settembre del '98, nell'obiettivo di reti informative volte ad offrire ai cittadini eguali possibilità nell'affermazione di diritti che derivano dalla cittadinanza europea e promuovere maggiori livelli di coordinamento. La cooperazione fra i Difensori civici degli Stati membri per nuovi parametri di efficienza, equità e trasparenza delle amministrazioni interne e comunitarie, va assumendo infatti un ruolo centrale.

La "Conferenza Europea dei Difensori civici regionali" che si svolgerà a Firenze nel prossimo autunno, dopo il consenso ottenuto dalla candidatura italiana, rappresenta un significativo traguardo. Ma è anche un riconoscimento di una tradizione che ha inserito la rete civica toscana nei più ampi processi di coesione europea, grazie certo alla lungimiranza di una Regione che per prima volle introdurre il Difensore civico nel proprio Statuto, ma anche al lavoro e all'impegno di una società che, con le sue istituzioni, ha saputo alimentare la tutela di irrinunciabili diritti della persona e di ogni uomo. ..

Questa tradizione di civiltà è parte integrante dell'azione quotidiana portata avanti dall'Ufficio regionale. Trae impulso non solo dalla storia della Toscana, ma anche dai principi che discendono dalle risoluzioni e dai documenti internazionali che inquadrano il difensore civico come organismo vocato alla tutela "non giurisdizionale" dei diritti umani. Un aspetto che sovente non viene colto in tutta la sua importanza, ma che è a fondamento di ogni azione di tutela.

Difesa della cittadinanza è prima di tutto difesa di un diritto umano, anche se non sempre appare evidente nei rapporti fra lo

Stato e il cittadino. La globalizzazione e le interdipendenze in ogni dimensione sociale, economica, ambientale e culturale, indicano le grandi domande dell'umanità. La sfida della pace si lega a quella per la libertà e la dignità dei popoli e di ogni uomo. All'azione degli Stati e delle grandi organizzazioni internazionali è necessario che si affianchi a tutti i livelli una rete di tutela e di promozione capace di fare avanzare dal basso una nuova consapevolezza del destino comune e dei nuovi valori della cooperazione.

La difesa dei diritti umani diviene centro e motore per la valorizzazione di ogni identità sociale e di ogni persona. Anche nel 1998 l'Ufficio ha esteso la propria partecipazione alle innumerevoli iniziative e manifestazioni che si sono succedute in Toscana, fra cui quelle il 50° della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, per l'abolizione della pena di morte, le pari opportunità, la tutela dei minori, l'assistenza alle famiglie di immigrati, la difesa dei più deboli.

La difesa civica è anche solidarietà. Attraverso proprio un collaboratore, l'Ufficio ha aderito alla iniziativa del Ministero degli esteri a sostegno dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea (Osce) per il monitoraggio sulla tutela dei diritti nelle elezioni svoltesi in Bosnia nel 1998. Un contributo che ha visto la partecipazione dell'Ufficio anche al Convegno sulle istituzioni nazionali e locali per i diritti umani svoltosi a Varsavia nel '98 con la collaborazione del Consiglio d'Europa, del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Undp) e dell'Osce; e poi ai Seminari di formazione fra amministratori e funzionari della municipalità di Sisak in Croazia, organizzato dalla Ambasciata di democrazia locale cui aderiscono Comuni e la Regione Veneto, con il sostegno del Consiglio d'Europa.

Mentre le amministrazioni regionali e comunali sono impegnate a interagire con le istituzioni comunitarie, anche la difesa civica va ponendo le basi per un coordinamento europeo volto a contribuire al processo di integrazione e alla piena assunzione delle responsabilità che ne discendono: per le istituzioni e per i cittadini.

2. L'EUROPA DEI CITTADINI

2.1. Lo spazio sociale europeo

L'Europa vive uno spazio sociale che si riflette sempre più sui diritti di cittadinanza. Ogni cittadino percepisce l'Europa attraverso l'ottica dei benefici e delle opportunità che gli sono offerte. Per questo la coesione economica e sociale può essere perseguita riducendo in primo luogo le forti disuguaglianze e il divario dei livelli di sviluppo al suo interno.

Le disparità variano fra estremi che sembrano incolmabili, investono le aspettative di larghi strati della popolazione e fenomeni anche preoccupanti di emarginazione e di esclusione. Per molte regioni europee questo squilibrio si è accentuato, con pesanti effetti di indebolimento del tessuto sociale. Le regioni più povere sono oggi colpite da livelli di disoccupazione oltre tre volte più elevati di quelle più ricche, mentre il differenziale fra i redditi è rimasto immutato. Tutto questo contrasta con il modello europeo generatore di diversità ma anche di cooperazione per l'accesso ai vantaggi di una crescita comune.

Se le nuove condizioni di competitività finiscono per privilegiare le aree più pronte a rispondere a logiche selettive, la situazione mostra i limiti delle politiche per la coesione sociale ed economica tra le regioni dell'Unione. E' infatti a livello regionale e locale che l'obiettivo dell'integrazione assume un ruolo primario, perché la crescita possa tradursi in uno sviluppo diffuso e nel miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita, individuali e collettive.

2.2. *Regionalismo e diritti dei cittadini*

Il criterio che tende a massimizzare gli effetti economici complessivi a livello degli Stati membri, lascia in secondo piano le specificità regionali e locali. I parametri tradizionali non sono infatti sufficienti a definire le condizioni dei cittadini. Entrano in gioco ulteriori elementi, la disponibilità di infrastrutture, l'organizzazione dei servizi, l'ambiente, la cultura, le solidarietà.

Alla insufficiente scala quantitativa degli interventi strutturali, si aggiunge poi l'assenza di criteri oggettivi nella concessione dei fondi comunitari, il prevalere delle trattative, la macchinosità dei procedimenti particolarmente lunghi, poco leggibili ed onerosi, anche per l'eccesso di sovrapposizioni tra competenze della Commissione Europea, degli Stati membri e delle Regioni.

Le dimensioni dell'apparato burocratico rappresentano certo il maggiore impedimento alla semplificazione e alla chiarezza delle diverse responsabilità, traducendosi in definitiva in quella mancanza di trasparenza che è alla base non solo degli ostacoli alla piena mobilitazione delle risorse, ma anche degli errori che regolarmente si