ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **2/6**

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA
(Anno 1998)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza il 12 aprile 1999

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

1. LA DIFESA CIVICA COME SERVIZIO ALLA COMUNITA'

1.1. *L'evoluzione della difesa civica toscana* 7

1.2. *Le nuove domande dei cittadini* 10

1.3. *Un crescente ruolo di "mediazione"* 11

2. L'EUROPA DEI CITTADINI

2.1. *Lo spazio sociale europeo* 15

2.2. *Regionalismo e diritti dei cittadini* 16

2.3. *I principi della "sussidiarietà"* 17

2.4. *La cittadinanza europea* 18

2.5. *I nuovi compiti della difesa civica europea* 19

2.6. *Le basi per il coordinamento dei difensori civici regionali* 20

2.7. *L'affermazione dei diritti umani* 22

2.8. *La cooperazione europea* 24

2.8.1. La collaborazione con il Mediateur dell'Unione Europea 25

2.8.2. Gli accordi con la difesa civica dell'Andalusia 27

3. I RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE E CITTADINI

3.1. *Il miglioramento dei servizi* 27

3.2. *I nuovi equilibri istituzionali* 28

3.3. *La riforma del pubblico impiego* 31

4. L'ATTUAZIONE IN TOSCANA DELLA LEGGE 127/97

4.1. *Il quadro di riferimento* 32

4.2. *I risultati dell'attività ex lege 127/97* 35

4.3. *L'applicazione dell'art. 16* 38

4.4. *Alcuni esempi* 42

4.4.1. Mancato rimborso Invim 42

4.4.2. Accertamento successorio 42

4.4.3. Beni di proprietà demaniale 43

4.4.4. Contributo per pubblica calamità 45

4.4.5. Assegno di mantenimento per i figli 46
4.4.6. Cure mediche in Centri di alta specializzazione 47
4.4.7. Maggiorazione del premio assicurativo 50
4.4.8. Ricorsi avverso infrazioni al codice della strada 51
4.4.9. Multe a utenti non più proprietari dell'auto....52
4.4.10. Autocertificazione dei titoli di studio....53
4.4.11. Incarichi universitari di supplenza 54
4.4.12. Borsa di studio sui diritti umani 55
4.4.13. Associazioni di volontariato nelle attività commerciali....56
4.4.14. Il valore probatorio delle dichiarazioni....57

4.5. *Il controllo sostitutivo sugli atti degli Enti locali* 58
4.5.1. La legge regionale in materia di controlli 60
4.5.2. La nomina di commissari ad acta in materia di concessioni...64
4.5.3. L'esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo....68

4.6. *Le questioni emergenti con l'amministrazione sanitaria statale* 72
4.6.1. Alimenti "aproteici" ai nefropatici....75
4.6.2. Petizione al Parlamento contro danni da trasfusioni 77

4.7. *L'assistenza a favore degli immigrati* 81
4.7.1. Le problematiche di maggior rilievo 85

4.8. *Un monitoraggio sulla semplificazione degli atti*....87

5. LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA DI DIFESA CIVICA

5.1. *Una crisi di efficienza e di equità*....90

5.2. *L'evoluzione dei diritti*....92

5.3. *I diritti dei consumatori e utenti*....93

5.4. *Superare la frammentazione*....95

5.5. *La qualità dei servizi*....98

6. LA RIFORMA PER LA DIFESA CIVICA NAZIONALE

6.1. *Le novità del progetto di riforma*....101

6.2. *I limiti delle proposte*....102

6.3. *Il ruolo della autonomia regionale e locale*....104

6.4. *L'autonomia della funzione civica*....105

6.5. *I ritardi e le resistenze*....107

6.6. *Lo spirito delle leggi Bassanini*....112

7. LA RETE TELEMATICA PER LA DIFESA CIVICA

7.1. *Il ruolo dell'informazione*....113

7.2. *Gli obiettivi della "rete telematica"* 115

7.3. *L'architettura tecnologica* 116

7.4. *Le modalità di realizzazione* 117

8. LA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI TOSCANI

8.1. *Le finalità* 118

8.2. *I rapporti con l'Assemblea regionale toscana* 122

8.3. *L'adeguamento strutturale e organizzativo dell'Ufficio* 124

9. IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI REGIONALI

9.1. *Le nuove prospettive* 127

10. LA CONFERENZA EUROPEA DEI DIFENSORI REGIONALI

10.1. *La visita in Toscana del Mediateur Europeo* 129

10.2. *Verso la Conferenza Europea* 131

10.2.1. I primi orientamenti programmatici 132

10.2.2. Aspetti organizzativi 137

APPENDICE

Costituzione della Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana 139

OdG della Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana sulla riforma per la difesa civica nazionale 143

Accordo di cooperazione fra i Difensori civici regionali della Toscana e dell'Andalusia 145

Elenco dei Difensori civici locali e Comuni convenzionati con il Difensore civico regionale 147

PAGINA BIANCA

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

constatano nella assegnazione dei fondi, e perfino nelle molteplici violazioni che l'opinione pubblica deve purtroppo registrare.

La coesione economica e sociale avrebbe quindi maggiori probabilità di successo se potesse avvalersi pienamente delle istituzioni in grado di mobilitare il potenziale delle sue straordinarie realtà. Di valorizzare il ruolo e le competenze delle istituzioni più vicine ai cittadini, lungo le prospettive indicate dall'Agenda 2000 per adeguare l'organizzazione interna e per migliorare le condizioni di vita degli europei, a partire dai servizi e dall'ambiente: per "una Europa dei cittadini" in "un'area di libertà, sicurezza e giustizia".

2.3. I principi della "sussidiarietà"

Avvicinare l'Unione ai cittadini e agli organi regionali e locali democraticamente eletti vuol dire considerare lo sviluppo in termini più generali, fino ad inglobare la giustizia sociale, la protezione dell'ambiente, la valorizzazione delle identità storiche e culturali. Significa mobilitare risorse e sinergie capaci di contribuire al radicamento democratico della costruzione europea.

La "sussidiarietà" non è solo un principio funzionale. La spinta al regionalismo, quale condizione per il rafforzamento della coesione economica e sociale e per l'efficace attuazione delle politiche comunitarie, coinvolge perciò anche il ruolo che il Difensore civico regionale va acquistando per il pieno sviluppo della cittadinanza europea.

Da qui il bisogno di politiche effettivamente comuni anche nel campo della salvaguardia delle libertà e dei diritti, in sintonia con i progressi della tutela "non giurisdizionale" a livello internazionale.

Paradossalmente abbiamo una "cittadinanza europea" senza che si possa parlare di "democrazia europea": un effettivo governo europeo, democraticamente controllato da un Parlamento europeo, che risponda a leggi europee.

Si tratta allora di realizzare nuove condizioni di fiducia e di democrazia, rilanciando i principi che stanno alla base dell'integrazione comunitaria ed evitando che la solidarietà europea entri in conflitto con l'accumulo di problemi antichi e nuovi, nelle dimensioni che assumono oggi le questioni della disoccupazione, delle nuove povertà, dell'emarginazione. Colmare squilibri e disuguaglianze significa raccogliere fino in fondo la sfida della "cittadinanza europea": quella del progresso, del dialogo, della tolleranza, dell'incontro con altre civiltà.

2.4. La cittadinanza europea

Per assicurare agli europei l'uguaglianza delle opportunità, le vecchie "garanzie" nazionali non bastano. C'è bisogno di uno "Statuto dei diritti" - umani, politici, economici e sociali - al passo con le dimensioni europee dello sviluppo e delle solidarietà che occorrono, anche nei confronti del resto del mondo. Una nuova struttura degli strumenti a disposizione dei cittadini per far valere quei diritti.

L'esercizio dei diritti, e la loro difesa, è sempre un fatto sociale. Se l'Europa è l'impresa più grande dei cittadini europei, anche la difesa civica europea è chiamata a migliorare le istituzioni comunitarie e dei singoli Stati, aiutarle ad affrontare con successo la crescita di un sistema destinato ad allargarsi ad altri popoli vicini, a diventare il principale fattore di prosperità e di benessere per tutti gli europei.

Solo nella certezza dei diritti gli europei potranno trovare la fiducia e le volontà per qualunque grande progetto. Occorre quindi passare dalle dichiarazioni ufficiali al pieno inserimento dei diritti sociali nella legislazione comunitaria, anche di fronte alle pressioni che il mercato interno va esercitando e che rischiano di acuire disparità regionali e locali.

2.5. I nuovi compiti della difesa civica europea

Rafforzare la legittimità dell'Unione significa in sostanza contribuire al funzionamento della pubblica amministrazione e del mercato, alla credibilità dei meccanismi di cooperazione, all'accesso di ogni persona ai mezzi di tutela più efficaci, indipendentemente dallo Stato di appartenenza.

Dopo l'istituzione del Mediateur dell'Unione si fa strada una maggiore consapevolezza dei compiti perfino inediti che si presentano ai vari livelli - europeo, nazionale, regionale e locale - in direzione di un'amministrazione pubblica capace di offrire sufficienti *standard* di efficacia, equità, trasparenza; alimentare il rispetto di irrinunciabili diritti di ogni uomo; contribuire ad uno "spazio giuridico europeo" attraverso il coordinamento delle legislazioni nazionali.

Gli sforzi condotti dal Mediateur Europeo per una maggiore conoscenza sull'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri; le iniziative per la trasparenza ed una moderna definizione del significato di "cattiva amministrazione", riflettono il bisogno di principi e criteri che debbono sostanziare un "codice europeo" di buona amministrazione e dei servizi che i cittadini hanno il diritto di vedere riconosciuti.

Da qui l'impulso alla pubblicità sui mezzi di tutela a disposizione, l'apertura alle tecnologie dell'informazione, la facoltà di rivolgere le petizioni per via elettronica, l'uso di lingue non necessariamente identificabili con quelle ufficiali degli Stati membri. Si va evidenziando un quadro esauriente della realtà e delle basi giuridiche e istituzionali perché l'Europa e tutti gli Stati membri possano aspirare a criteri elevati di buona amministrazione in ogni campo dell'intervento pubblico.

Anche l'istituto della "petizione" sta ricevendo nuovo vigore dalla denunzia dei casi di mancato rispetto o di violazione del diritto comunitario, che ormai riveste carattere di fonte primaria. Ma oggi va acquistando ulteriori significati, risponde anche alla necessità di consentire ai cittadini di prendere posizione su determinate materie, segnalando opportunità e richieste di azione. In questo modo si rafforza lo stesso ruolo di controllo del Parlamento Europeo sul funzionamento complessivo della Comunità.

Un richiamo permanente alla stessa Commissione Europea circa l'obbligo di vigilare sull'attuazione del diritto europeo e sui mezzi necessari all'individuazione di abusi e infrazioni, in primo luogo nei campi ove il diritto comunitario presenta crescenti intrecci con il diritto nazionale, fino al ricorso alla Corte di giustizia le cui sentenze devono poter trovare immediati effetti nei confronti degli Stati membri.

2.6. Le basi per il coordinamento dei difensori civici regionali

I diritti dei cittadini stanno elevando la "Commissione per le petizioni" del Parlamento Europeo e il Mediateur dell'Unione a parti

costitutive della "cittadinanza europea". La ricerca di procedure e strumenti più avanzati per l'accesso dei cittadini ai diritti legati alla cittadinanza europea, al pari della efficace trattazione delle denunzie e di una riduzione dei tempi di risposta, passa dunque da nuovi livelli di cooperazione. Da qui il bisogno di rafforzare le relazioni con i Difensori civici regionali, anche nella considerazione che molti aspetti del diritto comunitario sono ormai affidati alle amministrazioni locali.

Adeguati livelli di coordinamento e sufficienti reti di comunicazione e di scambio sono chiamati perciò a favorire l'estensione degli "spazi" di cittadinanza; la costruzione di un diffuso sistema di "garanzie", anche in direzione dell'Europa centrorientale; la semplificazione e la trasparenza amministrativa; la ricerca di modelli adeguati al crescente coinvolgimento delle comunità locali.

Un rapporto più avanzato fra istituzioni e cittadini trova dunque riscontro nella valorizzazione delle forme di tutela "non giurisdizionale" a livello europeo e internazionale, in funzione dell'accertamento di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, nella "conciliazione" delle controversie e nella promozione di riforme per amministrazioni moderne ed efficaci.

Si tratta di dare corpo a quelle risoluzioni e raccomandazioni internazionali che inseriscono il Difensore civico fra le istituzioni per la tutela dei diritti: diritti che non sono esclusivamente rimessi allo Stato o ad ambiti sovranazionali, ma da affermare come *standard* di ogni amministrazione pubblica. In questo quadro si può cogliere il valore dei principi e delle prerogative che attengono alla autonomia e indipendenza della funzione civica, imposti dalla difesa di interessi socialmente rilevanti che sono a fondamento della civiltà europea.

2.7. L'affermazione dei diritti umani

Un rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana appare indissolubilmente legato alla lotta a preoccupanti fenomeni di emarginazione. Il cammino per la piena affermazione dei diritti umani e il valore fondamentale che vanno assumendo nei Trattati dimostrano sempre più la necessità di una politica dei diritti umani "integrata" a livello di Unione, in funzione della stabilità interna e della sicurezza, ma anche quale cardine per l'irradiamento della civiltà europea, per una politica estera di pace e di cooperazione bilanciata da adeguate "garanzie".

Il principio di sussidiarietà deve poter operare nel campo dei diritti umani, informando tutte le politiche comunitarie, anche a livello dei singoli Stati membri. I passi avanti compiuti dal Trattato di Amsterdam mostrano le carenze della presente situazione, tanto più alla luce dell'obbligo per l'Unione di rispettare i diritti garantiti dalla "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (Roma, 1950), quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

E' aperta dunque una fase di adeguamento legislativo che deve trovare anche a livello dei Difensori civici regionali un elemento propulsivo. Una spinta al superamento della frammentarietà e dei ritardi che si registrano in materia di adesione degli Stati membri ai molteplici trattati internazionali. Occorre non solo attribuire concretezza a parametri per molti aspetti ancora vaghi e generici, ma porre al centro della cittadinanza la costruzione di una vera e propria "carta dei diritti" dell'Unione Europea.

Un obiettivo fondamentale perché l'azione locale dei Difensori civici abbia un costante riferimento nelle Risoluzioni europee e internazionali e nelle decisioni giurisdizionali della Corte di Giustizia. Una produttiva collaborazione fra meccanismi di tutela giurisdizionale e non giurisdizionale potrà favorire l'applicazione di questi principi nell'azione quotidiana delle pubbliche amministrazioni, al di là dei singoli casi sottoposti alla Corte.

La concertazione fra i Difensori civici regionali appare necessaria per un avanzamento sia sul terreno delle obbligazioni che derivano dal diritto internazionale, sia nella promozione di una sostanziale unitarietà fra diritti civili e diritti economici, sociali e culturali, quale impulso alla coerenza interna ed internazionale dell'azione di tutela. Una base più ampia di informazioni e di avanzati strumenti di monitoraggio - da ancorare a principi di sussidiarietà - si presenta essenziale anche in rapporto alla auspicata creazione di un Osservatorio Europeo, di Uffici specializzati a sostegno dei vari organismi, di nuove procedure di intervento e di cooperazione fra le istituzioni comunitarie e nazionali.

Solo un approccio globale ai diritti umani può consentire una progressiva integrazione con i valori e le tradizioni di paesi portatori di altre identità storiche e giuridiche; favorire la ricerca e la formulazione di nuovi codici e *standards* di cooperazione e di condotta rivolti a tutte le parti, sia pubbliche che private, a partire dagli accordi e dalle politiche di sostegno a carattere interregionale.

L'inserimento della tutela dei diritti fondamentali nella attuazione delle politiche europee e dei singoli Stati passa naturalmente dallo sviluppo di una cultura dei diritti umani che deve trovare nel coordinamento dei Difensori civici regionali una risorsa strategica, affinché l'iniziativa delle istituzioni possa corrispondere alla sfida della

convivenza e del rispetto reciproco, alle attese delle nuove generazioni per una società ed una cultura nuove, senza frontiere.

L'accelerazione impressa alla coesione economica e sociale va mostrando l'insufficienza dei meccanismi di controllo e di garanzia basati esclusivamente sui sistemi giurisdizionali, quindi su garanzie formali, peraltro particolarmente onerose e complesse. La costruzione di una società europea libera e avanzata richiede strumenti di tutela all'altezza di un mercato aperto e competitivo, adeguati alla piena circolazione delle persone, dei beni e delle idee, ai ritmi imposti dalle nuove forme di comunicazione. Anche qui si colloca il ruolo crescente dei Difensori civici regionali, l'importanza di rafforzare i momenti di concertazione per corrispondere alle nuove aspettative di giustizia nell'Europa dei cittadini.

2.8. La cooperazione europea

Questi sviluppi fanno emergere con sempre maggiore chiarezza il ruolo delle regioni e degli Enti locali nel processo di integrazione comunitaria, e quindi il nuovo ruolo della cooperazione anche sul terreno della difesa civica, per offrire servizi migliori e un'amministrazione che a tutti i livelli sia orientata al rispetto dei diritti.

Da qui l'importanza di strumenti omogenei di monitoraggio sui risultati delle diverse amministrazioni, per garantire la comparabilità e assicurare ovunque sufficienti *standards* di soddisfacimento alle aspettative di ogni europeo. Gli accordi raggiunti in questo senso tra i governi europei sono destinati a coinvolgere anche le istituzioni di tutela. Perché si affermi l'idea che l'amministrazione ha davanti

cittadini e utenti portatori di esigenze e bisogni qualificati, anche la difesa civica è chiamata alla costruzione di un "sistema europeo di qualità" dei servizi e delle attività amministrative.

2.8.1. La collaborazione con il Mediateur dell'Unione Europea

I rapporti instaurati nel '98 con il Mediatore dell'Unione Europea, hanno attivato intese e collaborazioni importanti, destinate a caratterizzare il futuro della "difesa civica" toscana. Con il Trattato di Maastricth infatti qualunque cittadino dell'Unione può rivolgersi al Difensore civico europeo nei casi di "cattiva amministrazione", dopo il diritto già acquisito di indirizzare petizioni al Parlamento Europeo.

Anche gli incontri con la "Commissione per le petizioni" e la "Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini" del Parlamento Europeo hanno consentito di approfondire la complessa attività portata avanti sull'applicazione del diritto comunitario e di cogliere i fermenti che attraversano tutti i gruppi parlamentari in direzione di un rapporto più ravvicinato fra istituzioni comunitarie e società europee.

Si fa quindi pressante la ricerca di nuovi livelli di cooperazione, in primo luogo fra le stesse istituzioni europee e con le autorità degli Stati membri, soprattutto per le resistenze a rispondere in modo adeguato e tempestivo a richieste e chiarimenti avanzati per il tramite della Commissione Europea. Un numero rilevante di petizioni evidenzia infatti violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati, ad esempio in materia di libera circolazione, di riconoscimento negli studi e diplomi, ecc. Ma si lamenta anche come troppo spesso le sentenze della Corte di Giustizia restino senza effetti, al punto che

uno Stato membro può persistere anni in un comportamento di infrazione, come dimostra anche la costante crescita delle petizioni.

I diritti dei cittadini, dall'accesso ai documenti dell'Unione fino alla cooperazione *Schengen* e alla lotta contro ogni forma di discriminazione, sono destinati a produrre effetti tangibili nel lavoro comune fra Mediatore Europeo e Difensori civici degli Stati membri, a partire dal campo dell'informazione pubblica. A questa campagna può essere ricondotto in larga parte l'aumento del 40 per cento dei ricorsi, anche se l'Italia risulta comprensibilmente distanziata rispetto agli altri paesi che possono vantare storiche tradizioni di difesa civica.

Lo sviluppo della cooperazione fra il Mediatore e la Commissione Europea riveste naturalmente un ruolo centrale, per l'impatto che hanno sui cittadini le decisioni amministrative. Ma si fa strada il bisogno di rafforzare le relazioni con i Difensori civici nazionali e di estenderle ai Difensori civici regionali, nella considerazione che molti aspetti del diritto comunitario sono ormai affidati alle amministrazioni regionali e locali.

Le prospettiva della riforma per l'istituzione della difesa civica nazionale ha consentito di approfondire anche i risultati della esperienza toscana e il ruolo crescente dei difensori civici locali nei nuovi processi di decentramento. La possibilità offerta nello stesso progetto di riforma di adire direttamente il Mediatore Europeo per i casi di "cattiva amministrazione" imputabili agli organi comunitari, contribuisce naturalmente a dare corpo a quelle risoluzioni e raccomandazioni internazionali che inseriscono il Difensore civico fra le istituzioni per la tutela dei diritti.

2.8.2. Gli accordi con la difesa civica dell'Andalusia

La riforma nazionale rappresenta certo un passaggio decisivo. Insieme al Parlamento anche le Regioni hanno oggi la responsabilità di assicurare al paese una "difesa civica" all'altezza della nuova Europa e della cooperazione che si va intensificando a livello interregionale.

Gli accordi dell'Ufficio con la difesa civica regionale dell'Andalusia realizzati nel febbraio del '98 sono indicativi di questo impulso allo scambio di conoscenze e dei metodi operativi, che si traduce anche nella sperimentazione di servizi innovativi estesi, come nella cooperazione con l'Andalusia, all'assistenza dei rispettivi connazionali che entrano in rapporto con le amministrazioni statali, regionali e locali operanti nei rispettivi territori.

3. I RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE E CITTADINI

3.1. Il miglioramento dei servizi

La costruzione europea e l'unione monetaria vanno determinando un impatto crescente sull'amministrazione pubblica, sia essa statale, regionale e locale. Un nuovo principio di responsabilità prende corpo nei rapporti fra amministrazione e cittadini. Al criterio della "legittimità formale" si vanno sostituendo regole di efficienza, equità, economicità.

Un'amministrazione orientata a rispondere alle domande della società civile, e non impegnata unicamente al rispetto delle procedure, significa non soltanto una amministrazione distinta dalla

sfera politica, ma orientata a incisive trasformazioni, ai risultati, a nuove relazioni e meccanismi di intervento e di spesa. Ciò significa anche operare a tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi, ridurre il *deficit* di fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Da qui l'impulso per uscire dalla vecchia contrapposizione fra "interessi" dell'amministrazione e "interessi" del cittadino, fra interessi generali e interessi locali.

Questi antagonismi sono destinati a venir meno con quella trasformazione federale che ormai caratterizza la maggioranza degli ordinamenti europei. Avvicinare ai cittadini le attività pubbliche richiede uno Stato che regola più che gestire, imperniato sul coordinamento fra i vari livelli istituzionali, ma anche sul costante adeguamento dei compiti alla realtà europea e sul miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Questa prospettiva rappresenta la sfida maggiore: dal nuovo ruolo delle Regioni e degli Enti locali al riordino dell'amministrazione statale; dalla semplificazione delle regole a più efficaci rapporti fra servizi pubblici e utenti.

3.2. I nuovi equilibri istituzionali

Una organizzazione che operi secondo criteri di effettiva responsabilità è possibile solo se si accompagna al massimo di autonomia. Senza questa capacità nessuna impresa, pubblica o privata che sia, potrebbe oggi conseguire risultati apprezzabili. Da una parte siamo invece alle prese con modelli organizzativi prevalentemente statici, che resistono nonostante passi anche significativi sulla via della semplificazione e del decentramento;

dall'altra assistiamo alla crescente parcellizzazione delle attività e delle articolazioni amministrative, con effetti moltiplicativi sul piano delle interazioni, e quindi della proliferazione di procedure, intese, regolamentazioni, fino alla creazione di organismi e comitati non necessari.

In entrambi i casi prevalgono processi di "autoamministrazione", anziché la produzione di nuovi servizi. Anche le applicazioni tecnologiche rischiano di essere utilizzate prevalentemente in funzione dei modelli esistenti, piuttosto che riorientare i processi amministrativi e favorire i cambiamenti. In questa situazione non meraviglia il costo eccessivo della amministrazione per far funzionare se stessa; la sopravvivenza dei controlli interni di legittimità, privi di spirito innovativo, che consolidano procedure e prassi divenute ormai superflue; la scarsa qualità dell'informazione, legata a flussi prevalentemente interni; i ritardi nella elaborazione di Testi unici; la lentezza dei procedimenti e delle risposte; la mancata valorizzazione dell'ingente patrimonio conoscitivo della pubblica amministrazione e il depauperamento delle attività di ricerca; l'annualità delle verifiche di risultato, in luogo di una costante opera di analisi e adeguamento.

Anche sul piano dell'integrazione europea le amministrazioni sono tra quelle che meno utilizzano sia i fondi comunitari per infrastrutture informatiche, sia gli scambi informativi con amministrazioni omologhe degli Stati membri. Questi ritardi incidono naturalmente nel dialogo fra amministrazione e cittadini e nei rapporti più generali con l'economia e i processi per lo sviluppo e l'occupazione.

Il nuovo bilanciamento tra responsabilità centrali, regionali e locali deve poter rappresentare una grande occasione di modernizzazione. La "sussidiarietà" vuol dire riaggregazione delle competenze a livello

locale, ma anche adeguatezza, efficienza, economicità, cooperazione con le stesse componenti della società civile.

Una piena responsabilità amministrativa comporta la netta configurazione delle funzioni di indirizzo, ma anche di fronteggiare lo squilibrio che si va profilando nell'esercizio dei compiti di direzione politica attraverso adeguati supporti: la crescita qualitativa dell'informazione; il rafforzamento degli strumenti di ricerca, di analisi e programmazione; la determinazione di *standard* essenziali, verifiche di risultato e sondaggi periodici sui livelli di soddisfazione degli utenti.

Anche qui si può cogliere la crescente funzione della difesa civica quale osservatorio privilegiato sui rapporti fra cittadini e centri di amministrazione, per evitare duplicazioni e cogestioni, rendere i servizi più semplici e meno costosi, intervenire sulle inefficienze che possono mettere in pericolo diritti fondamentali. Ma anche perché le diverse amministrazioni comunichino fra loro, attivino funzioni di raccordo e di collaborazione. Una diversa ripartizione dei compiti non è sufficiente. Si tratta di promuovere a tutti i livelli, fra il centro e le varie parti del sistema, la più ampia diffusione delle conoscenze e delle innovazioni. Le amministrazioni periferiche dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali devono poter contare su questa progressiva estensione dei raccordi, che non può non trovare nel ruolo della difesa civica un supporto qualificato.

Ma un nuovo modo di concepire la pubblica amministrazione passa da un diverso rapporto fra pubblico e privato, e quindi anche da una nuova considerazione delle "garanzie" dei cittadini: la chiave di volta per eliminare i carichi burocratici che gravano sugli utenti e le imprese. I cittadini devono poter identificare in modo univoco i responsabili dei servizi o delle attività amministrative. Siamo invece

alle prese con una amministrazione che ancora non è adeguata a confrontarsi con i bisogni della società.

Questo processo non può essere sganciato da adeguati strumenti per la difesa dei diritti e degli interessi dei cittadini. Si tratta di superare storiche arretratezze che penalizzano la società nel suo complesso, non solo le componenti più deboli. Se tuttavia i nuovi modelli di organizzazione non scaturiscono da un riordino dell'amministrazione centrale, finiscono per aggiungersi all'esistente, incentivando quella spinta alla frammentazione che pure va avanti e coinvolge anche gli strumenti di tutela.

3.3. La riforma del pubblico impiego

Il quadro delle relazioni cui l'Ufficio è chiamato ogni giorno con i cittadini, le amministrazioni pubbliche, le imprese anche, evidenzia quanto resti da fare affinché si realizzi un assetto all'altezza dei cambiamenti intervenuti nella società e di quelli non minori che si preannunciano nella nuova Europa. Ma una maggiore efficienza appare impensabile senza il coinvolgimento degli apparati ad ogni livello, senza una valorizzazione delle competenze e professionalità diffuse nel pubblico impiego.

Sempre più questo appare un elemento pregiudiziale, a partire dal riordino dei ministeri e dalla riforma dei criteri di valutazione e delle regole di selezione. I nuovi modelli di gestione devono perciò fondarsi su una radicale separazione fra potere di indirizzo politico e responsabilità amministrative, ma anche, con l'attribuzione ai dirigenti dell'intera responsabilità della gestione, sulla chiara determinazione delle rispettive competenze e sulla verifica di come

una determinata funzione viene svolta, in analogia a quando accade nel privato.

La soppressione di ogni rapporto di gerarchia fra organi politici e responsabilità amministrative è la strada per superare una visione formale della amministrazione e puntare all'innovazione, alla delegificazione degli atti, alla flessibilità organizzativa. La privatizzazione del rapporto pubblico richiede quindi una nuova progettualità della pubblica amministrazione, possibile attraverso il rilancio della programmazione e la determinazione di obiettivi e priorità.

Il passaggio del rapporto di lavoro alla giurisdizione al giudice ordinario costituisce un aspetto importante della riforma, che si riflette anche sul ruolo del Difensore civico chiamato a contribuire all'efficienza degli apparati amministrativi. Un sistema amministrativo che possa contare sulla fiducia dei cittadini e quindi imperniato su una nuova centralità del cittadino in tutti i processi di sviluppo.

4. L'ATTUAZIONE IN TOSCANA DELLA LEGGE 127/97

4.1. Il quadro di riferimento

Più di 4.000 cittadini si sono rivolti lo scorso anno all'Ufficio del Difensore civico regionale. Una accresciuta domanda, indicativa certo dell'impegno condotto sul versante della comunicazione, ma anche dell'interesse dei cittadini per i servizi offerti. Nella maggioranza dei casi si rivolgono all'Ufficio per risolvere questioni urgenti, avere consigli, chiarimenti, interpretazioni riguardo a provvedimenti

legislativi o norme contrattuali, oppure per problemi che potremmo definire "fuori competenza" ma che, tuttavia richiedono corrispondenti risposte.

Molte questioni trovano dunque conclusione attraverso un dialogo diretto con gli interessati, secondo criteri ispirati alla ragionevolezza. A tal fine operano indubbiamente l'esperienza e le professionalità acquisite nei vari settori. In tutti questi casi l'Ufficio non procede alla formalizzazione di una istruttoria, cui si da luogo invece quando le controversie nei confronti delle amministrazioni competenti richiedono la messa in atto di iniziative e interventi del Difensore civico, attraverso inchieste e osservazioni su atti e provvedimenti, tese a rimuovere inerzie, ritardi o comunque atteggiamenti omissivi; ad ottenere in sostanza modifiche di atti e comportamenti dell'amministrazione.

Un ampio ventaglio di operazioni, che si concretizzano generalmente con la specifica richiesta di soluzioni o risposte puntuali. Dopo il sostanziale raddoppio delle pratiche aperte, passate da 535 a 1.050, il 1998 ha registrato un ulteriore aumento del 10 per cento. Il numero delle pratiche si è elevato così a 1.161. Anche sul versante degli esiti, i dati evidenziano risultati significativi, con 1.087 pratiche portate a termine.

In estrema sintesi, i soggetti pubblici maggiormente coinvolti risultano dal prospetto che segue:

Ufficio del Difensore civico regionale Pratiche complessivamente aperte nel 1998	
- pratiche ex L.R. 4/94	883
- pratiche ex L. 127/97	278
Totale	**1.161**

di cui:

- Amministrazioni comunali	30%
- Aziende sanitarie	24%
- Amministrazioni statali compresi Uffici centrali ed Enti nazionali	24%
- Uffici regionali	12%
- Altri Enti ed Uffici	3%
- Attività di consulenza ai Difensori civici locali e soggetti pubblici e privati	7%
Totale pratiche concluse nel 1998	**1.087**

1

Queste pratiche di diversa complessità si sono tradotte nell'apertura di singoli fascicoli, contenenti i ricorsi, le notizie e i documenti acquisiti, gli esiti di ricerche e studi di settore, talvolta anche a carattere specialistico. Problemi talvolta di non facile soluzione, in una fase caratterizzata da forti misure di "contenimento", ma anche perché legati spesso ad una più generale

[1] Relativamente alla sanità alcune pratiche di competenza del Ministero (per alimenti aproteici per i nefropatici, cure all'estero, ecc.) non risultano in tabella in quanto aperte nei confronti della Regione e, quindi, saranno evidenziate nella relazione al Consiglio regionale ex legge 4/94.

qualificazione dei servizi e alla introduzione di più avanzate forme di partecipazione e di controllo.

Da qui il sostegno ai nuovi strumenti di tutela, dalla difesa del malato e dei consumatori, al ruolo del volontariato e del "terzo settore", alle pari opportunità, fino alle leggi per lo snellimento e la trasparenza dei meccanismi amministrativi, l'accesso ai sistemi informativi, l'efficacia della spesa, le iniziative per ridurre il peso di una produzione legislativa di gran lunga superiore a quella degli altri paesi europei che penalizza l'amministrazione, il lavoro, l'impresa, la cultura.

4.2. I risultati dell'attività ex lege 127/97

Questi indirizzi hanno sostenuto anche l'attuazione della legge 127/97, in un'ottica integrata che ha comportato sensibili modifiche organizzative e che alimenta sempre più l'esigenza di quadri di riferimento più generali, verificabili ai vari livelli, contrastando inevitabili tendenze alla "istituzionalizzazione" che potrebbero sospingere lo stesso ruolo del Difensore civico entro garantismi di impronta esclusivamente formale.

Complessivamente nel 1998 sono state aperte 487 pratiche ai sensi della legge 127/97, di cui 278 trattate dal Difensore civico regionale e 209 quelle che hanno visto impegnati i Difensori civici locali. Una incidenza significativa, che ha rafforzato l'azione del Difensore civico regionale e della difesa civica nel suo complesso e che iha consentito di consolidare in Toscana una tradizione di rapporti sostanzialmente corretti nei più diversi settori e campi di intervento. Al giudizio positivo dell'Ufficio e dei Difensori locali si

accompagna la più generale impressione che i funzionari dell'amministrazione periferica statale abbiano accolto in modo sostanzialmente favorevole le novità della legge, consentendo in molti casi intese e collaborazioni destinate a riflettersi nei rapporti con i cittadini.

Le tabelle che seguono sull'attuazione della legge 127/97 evidenziano anche gli uffici statali interessati e consentono di cogliere la dimensione dei rapporti e le prospettive di questa collaborazione. Spesso le questioni comportano il coinvolgimento di più uffici statali e collegamenti con amministrazioni regionali e locali. Sia nell'attività svolta a livello regionale che a livello locale, il coordinamento ha consentito comunque la definizione di idonee modalità organizzative tese ad evitare inutili sovrapposizioni, assicurando comprensibili vantaggi per i cittadini che hanno la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico operante nella regione.

Mentre la legge 127/97 si avvia al secondo anno di sperimentazione, si può senz'altro affermare che un importante tessuto di operatività è stato avviato, esteso pressoché in tutti i campi dell'amministrazione statale periferica e che ha potuto contare su una rete di servizi e di rapporti che è parte integrante degli ampi processi di "delega" regionale a livello del territorio. Spesso l'accoglimento di una istanza si traduce a vantaggio di una platea assai ampia di utenti, sempre comunque contribuisce ad un miglior rapporto tra amministrazione e cittadini.

Il nuovo rilievo dato dalla *legge Bassanini* alla difesa civica sta naturalmente ampliando il campo di azione, a fronte di una domanda che investe anche il sistema delle autonomie. Non è un caso quindi se questa evoluzione ha concorso ad una situazione di "emergenza"

strutturale, che va condizionando l'intera organizzazione e mette duramente alla prova impegni e professionalità di tutti gli operatori.

Uno dei settori che coinvolge più direttamente l'Ufficio del Difensore civico regionale è quello dell'immigrazione extracomunitaria, peraltro con risultati di rilievo. 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). Questo impegno 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.

Anche alcune centinaia di casi trattati negli ultimi anni per indennizzi riconducibili a danni da emotrasfusioni o vaccinazioni evidenziano il rilevante impegno nei rapporti con l'amministrazione sanitaria centrale. Ma occorre richiamare anche gli interventi nel settore scolastico, in risposta ad esigenze ai vari livelli; quelli in direzione della amministrazione finanziaria, delle poste e telecomunicazioni, dell'Anas, della motorizzazione civile, della previdenza sociale.

La collaborazione dei Difensori civici locali si è inserita in un sistema che ha valorizzato l'intera rete. Nel 1998 molti centri grandi e piccoli della Toscana hanno proceduto per la prima volta alla elezione del proprio Difensore civico: Camaiore, Carrara, Comano, Fiesole, Livorno, Podenzana, i Comuni della Val Tiberina. Una conferma questa che anche le "convenzioni" con il Difensore civico regionale non possono sostituirsi alla difesa civica più vicina ai cittadini, se non in via transitoria o di sperimentazione. L'obiettivo è quello di puntare ad un contesto regionale di difesa civica che stimoli a qualificare

l'offerta pubblica, facendo leva su tutte le risorse pubbliche e private disponibili alla soluzione dei problemi.

4.3. L'applicazione dell'art. 16

Con l'entrata a regime della *legge Bassanini* le richieste dei cittadini nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, pur presentando un'ampia eterogeneità, sono progressivamente aumentate. Come si è detto, le tabelle relative alle pratiche aperte non possono dar conto compiutamente del fenomeno. L'esperienza che ormai si va consolidando attorno all'applicazione dell'art. 16 della 127/97 consente comunque di trarre alcune indicazioni senz'altro attendibili.

Nei confronti di quelle amministrazioni statali con le quali è stato possibile instaurare rapporti di fattiva collaborazione, le questioni evidenziate riescono a trovare la giusta considerazione, con positivi riflessi per i cittadini interessati, indipendentemente dall'esito del lamentele o rimostranze.

Con alcuni Uffici periferici dello Stato i rapporti hanno raggiunto un livello tale di collaborazione che, non di rado, gli stessi Uffici invitano le persone interessate a rivolgersi direttamente al Difensore civico, investendolo di un vero e proprio ruolo di "mediatore" tra le parti, riconoscendo in questo modo la necessità di un istituto che assolva le funzioni previste all'art. 13 del progetto di riforma per la difesa civica nazionale.

Solitamente questi apparati amministrativi possono contare su "Uffici per le relazioni con il pubblico" che, nonostante la mole di lavoro, rispondono in maniera sollecita agli utenti e al Difensore civico, grazie a funzionari competenti, in grado di fornire chiarimenti, pareri e aiuti in tempi apprezzabili. Quando sussistono queste condizioni di reciproca fiducia, accade che le controversie trovino

soluzione ricorrendo primariamente a contatti in via informale, ad esempio laddove l'incombenza di termini impone interventi assolutamente tempestivi. Ovviamente questo modo di procedere può trovare spazio soltanto in presenza di una amministrazione disponibile a comprendere situazioni e necessità talvolta complesse, senza trincerarsi dietro rigidi formalismi.

Nei confronti di altri Uffici statali permane invece una reale difficoltà ad instaurare soddisfacenti rapporti di collaborazione. Prevale ancora la diffidenza verso l'istituto del Difensore civico, per cui, a fronte delle motivazioni addotte, si registra la volontà di non prendere posizione, con il conseguente rinvio di una eventuale azione di tutela in sede giurisdizionale. In questi casi, anche i contatti instaurati con gli Uffici per le relazioni con il pubblico non servono a molto. Di fronte alle posizione assunte dalle singole unità operative, viene preclusa generalmente ogni possibilità di intervento.

Quando sussistono rapporti di collaborazione, oltre alla soluzione dei singoli casi, emerge per certi aspetti anche la funzione di raccordo svolta dall'Ufficio fra l'amministrazione statale e quella locale, una vera e propria operazione di avvicinamento della pubblica amministrazione agli utenti. I cittadini infatti non mancano di esprimere la sensazione di essere considerati come persone titolari di diritti ben precisi, e non soggetti anonimi o semplici numeri.

Una valutazione complessiva rileva che le più frequenti lamentele, soprattutto nei confronti delle amministrazioni finanziarie, riguardano ancora la scarsa intelligibilità degli atti e i lunghi tempi di attesa dei procedimenti. Questi aspetti vanno richiedendo un crescente impegno dell'Ufficio. Una adeguata opera di sensibilizzazione appare comunque possibile attraverso la qualificazione dei rapporti sia con le amministrazioni periferiche dello Stato che con gli Uffici dipendenti dalle amministrazioni autonome.

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	3
Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato	2
Corpo Forestale dello Stato	1
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	12
Istituti Previdenziali (altri)	1
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro – INAIL	4
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica – INPDAP	7
Ministero dei Beni Culturali e Ambientali	3
Ministero dei Trasporti – Capitanerie di Porto	1
Ministero dei Trasporti – Motorizzazione Civile	5
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	4
Ministero dell'Interno – Prefetture	12
Ministero della Pubblica Istruzione – Provveditorati agli Studi	17
Ministero delle Finanze – Dipartimento del Territorio - Demanio	4
Ministero delle Finanze – Direzione regionale delle Entrate	16
Ministero delle Finanze – Direzioni provinciali del Tesoro	7
Ministero delle Finanze – Intendenza di Finanza	2
Ministero delle Finanze – Monopoli di Stato	1
Ministero delle Finanze – Uffici del Registro	12
Ministero delle Finanze – Uffici distrettuali Imposte Dirette	8
Ministero delle Finanze – Uffici provinciali I.V.A.	1
Ministero delle Finanze – Uffici Tecnici Erariali	8
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni – Poste	4
Organi Giudiziari (T.A.R., Consiglio di Stato, Corte dei Conti, ecc)	1
Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana	1
Altri Uffici periferici dello Stato e di Enti nazionali	5
Università	8
Totale pratiche trattate	**150**
ex Legge 15/5/97 n. 127 – art. 17 c. 45 ***Istanze di nomina commissari ad acta***	
Totale pratiche trattate	**30**
ex L.R. 22/90 – ***Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana***	
Ministero degli Esteri	5
Ministero degli Interni – Prefetture	8
Ministero degli Interni – Questure	14
Ministero degli Interni – Uffici centrali	-
Ministero del Tesoro	-
Ministero dei Trasporti	2
Ministero delle Poste	1
Totale pratiche trattate	**30**
ex L. 210/92 – Interventi per indennizzi danno biologico da trasfusioni e vaccinazioni	
Ministero della sanità	68
Totale pratiche trattate	**68**
Totale generale	***278***

Pratiche trattate dai Difensori civici locali

ex Legge 15/5/97 n. 127 – art. 16 – *nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato*	
ANAS	8
Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato	
Corpo Forestale dello Stato	4
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	25
Istituti Previdenziali (altri)	-
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro – INAIL	2
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica – INPDAP	8
Ministero dei Beni Culturali e Ambientali	-
Ministero dei Trasporti – Capitanerie di Porto	-
Ministero dei Trasporti – Motorizzazione Civile	17
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	7
Ministero dell'Interno – Prefetture	31
Ministero della Pubblica Istruzione – Provveditorati agli Studi	7
Ministero delle Finanze – Dipartimento del Territorio - Demanio	5
Ministero delle Finanze – Direzione regionale delle Entrate	8
Ministero delle Finanze – Direzioni provinciali del Tesoro	24
Ministero delle Finanze – Intendenza di Finanza	-
Ministero delle Finanze – Monopoli di Stato	-
Ministero delle Finanze – Uffici del Registro	4
Ministero delle Finanze – Uffici distrettuali Imposte Dirette	15
Ministero delle Finanze – Uffici provinciali I.V.A.	3
Ministero delle Finanze – Uffici Tecnici Erariali	6
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni – Poste	3
Organi Giudiziari (T.A.R., Consiglio di Stato, Corte dei Conti, ecc)	-
Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana	-
Altri Uffici periferici dello Stato e di Enti nazionali	23
Università	3
Totale pratiche trattate	**203**
ex L.R. 22/90 – *Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana*	
Ministero degli Esteri	-
Ministero degli Interni – Prefetture	-
Ministero degli Interni – Questure	5
Ministero degli Interni – Uffici centrali	-
Ministero del Tesoro	-
Ministero dei Trasporti	-
Ministero delle Poste	-
Totale pratiche trattate	**5**
ex L. 210/92 - Interventi per indennizzi danno biologico da trasfusioni e vaccinazioni	
Ministero della sanità	1
Totale pratiche trattate	**1**
Totale generale	***209***

4.4. Alcuni esempi

4.4.1. Mancato rimborso Invim

Il rimborso Invim ad un contribuente non poteva aver luogo a causa di una carente autorizzazione da parte dell'Ufficio del Registro al Comune perché procedesse alla reintegrazione materiale. Dal 1° gennaio 1998 gli Uffici del Registro infatti non hanno più la disponibilità di cassa, mentre il Comune autorizzato al rimborso, risultando ancora vigente il Dm 9 Gennaio 1996, secondo il quale quando l'Ufficio del Registro non può procedere al rimborso Invim trasmette al Comune l'autorizzazione con annessa "motivazione" a provvedere direttamente, esigeva ancora dette precisazioni. E' stato quindi concordato con gli Uffici competenti di inserire nel provvedimento di autorizzazione una formula tale da superare l'impasse e consentire ai contribuenti di vedere soddisfatte le legittime pretese in un brevissimo lasso di tempo.

4.4.2. Accertamento successorio

A seguito di successione *mortis causa*, l'erede di un immobile, pur avendo presentato l'istanza di attribuzione della rendita catastale presso l'Ufficio del Territorio, aveva omesso il deposito della medesima presso l'Ufficio Successioni, contrariamente a quanto richiesto per legge, a causa di un errore del professionista che aveva curato la pratica.

Questo legittimava l'Ufficio Successioni ad un accertamento sul valore venale dell'immobile, ai fini dell'applicazione dell'imposta sulle successioni. Per evitare l'instaurazione di un contenzioso tributario, l'Ufficio ha favorito il raggiungimento di un accordo con

l'Amministrazione finanziaria, in modo che il provvedimento di accertamento fosse determinato per una somma stabilita forfettariamente, senza l'applicazione di sanzioni o interessi moratori.

4.4.3. Beni di proprietà demaniale

La vicenda ha inizio negli anni '50, quando il Comune di Firenze edificò un nuovo argine del fiume Arno nella zona del Lungarno dei Pioppi alla periferia nord est della città. Il terreno liberato dal mutato corso del fiume fu utilizzato per la realizzazione di numerosi interventi edilizi e di urbanizzazione, fra cui alcuni palazzi di edilizia residenziale popolare, parte di strade ed opere pubbliche, la piazza dell'Isolotto.

Nella zona era compresa anche la striscia di territorio relativa al vecchio argine, né lo Stato né il Comune avevano provveduto a ridestinare come suolo pubblico comunale, essendo venuta meno, con il rifacimento del nuovo argine, la sua "funzione di demanio necessario e indisponibile". Al momento di riscattare gli alloggi però, il notaio incaricato dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia residenziale di Firenze (Ater), si rese conto che una porzione di terreno su cui erano stati edificati gli stabili era di proprietà demaniale, per cui non si poteva formalmente "vendere" gli alloggi.

Per gli assegnatari degli alloggi situati ai piani superiori il problema è stato risolto con una clausola relativa all'impossibilità di cedere parte delle aree comuni. Gli alloggi quindi furono riscattati. I problemi maggiori erano invece sorti per più di 40 alloggi situati ai piani terreni, che risultavano avere intere parti costruite su terreno demaniale. Da allora per gli assegnatari è iniziata una "odissea" fra i vari uffici pubblici coinvolti (Intendenza di finanza, Ater, Comune).

La questione sembrò ad una svolta nel 1992, quando era sembrata possibile una permuta dei terreni fra Stato e Comune, rispettivamente il vecchio e il nuovo argine, permuta però bloccata dagli uffici centrali del Ministero per una differenza di pochi milioni. Fu prospettata allora una soluzione di compravendita, ma necessitava di una autorizzazione del Ministero che, nonostante il tempo trascorso, non ha ancora rilasciato.

Il Difensore civico regionale ha perciò convocato nel maggio del 1998 una conferenza dei servizi fra tutte le amministrazioni interessate. In precedenza, non essendo il Difensore civico regionale competente nei confronti degli uffici periferici dello Stato, l'ufficio si era limitato a sollecitare ripetutamente l'Ater, che tuttavia non poteva da sola risolvere il problema.

Nel 1998 è stato possibile coinvolgere anche il Dipartimento del Territorio per la Toscana, al quale ha partecipato anche il Comune di Firenze. Tutte le amministrazioni hanno espresso la volontà di collaborare per risolvere celermente il problema, ma il Dipartimento del Territorio per la Toscana e l'Umbria non può esprimersi autonomamente sulle soluzioni prospettate: è necessario il parere della Direzione Generale di Roma. E' curioso che, mentre si decentrano funzioni alle Regioni e si impone a queste di trasferirle a loro volta agli Enti locali per ragioni di adeguatezza e funzionalità, il principio di sussidiarietà non debba valere anche per gli uffici periferici dello Stato che continuano invece a dipendere esclusivamente dal centro, anche per problemi banali.

Nonostante i reiterati solleciti, anche da parte del Difensore civico regionale, e dopo che gli interessati avevano aperto un procedimento giurisdizionale, la risposta degli uffici centrali è giunta solo a distanza di un anno circa, e solo dopo che il Difensore civico, rivoltosi

direttamente al Ministro delle finanze, otteneva il suo rapido interessamento alla vicenda.

Vicenda che non è ancora conclusa, nonostante lo "sblocco" da parte degli uffici centrali del Ministero, che hanno proposto una soluzione assai più complessa: nuova stima del terreno, parere di "congruità" dell'Avvocatura dello Stato, proposta di prezzo al Comune di Firenze, delibera comunale di acquisto, trasferimento. Tutto, ... per una striscia di terreno, di fatto già di proprietà del Comune e che – non essendo più argine dell'Arno – non ha più ragione di appartenere allo Stato. Oltre ai disagi per i cittadini, è certo che i costi di una simile procedura sono di gran lunga superiori al beneficio di un introito derivante dalla vendita del terreno, senza contare che l'acquirente non è un privato, ma un altro ente pubblico, il Comune.

4.4.4. Contributo per pubblica calamità

In un caso, la Direzione Regionale delle Entrate aveva sospeso l'erogazione del contributo previsto a favore delle imprese commerciali e artigiane colpite da pubbliche calamità poiché, nonostante l'adozione del decreto prefettizio, prima del materiale pagamento era cessata l'attività commerciale.

Il Difensore civico si è rivolto alla Direzione Generale delle Entrate, alla Direzione Generale del Tesoro e all'Avvocatura Generale dello Stato, evidenziando come fossero stati assolti tutti gli adempimenti richiesti per legge, per cui la cessazione dell'attività in epoca successiva all'avvenuto riconoscimento del diritto al contributo, ancorché prima del materiale pagamento, non può determinare l'estinzione del diritto posto che, per la legge 50/1952 e successive

modifiche, non è richiesta la protrazione dell'attività dopo che questa sia stata riattivata.

Purtroppo l'Ufficio non è riuscito ad ottenere alcun riscontro a questa iniziativa a favore del beneficiario che, comunque, ha potuto ottenere un esito positivo in sede giudiziaria. Uno "sbocco" che spesso diviene inevitabile, quando manca un rapporto di fattiva collaborazione con l'Amministrazione interessata.

4.4.5. Assegno di mantenimento per i figli

Il caso è stato sottoposto sia alla Direzione Provinciale del Tesoro che alla Direzione Generale dei Servizi Periferici dello stesso Ministero. Secondo le indicazioni impartite da quest'ultima, l'assegno corrisposto dal coniuge separato per il mantenimento dei minori concorrerebbe alla formazione del reddito complessivo ai fini dell'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare, contrariamente all'indirizzo seguito da altri enti.

Difatti, in base alle indicazioni contenute nell'art. 2, IX co. della legge n. 153 del 13 maggio 1988 secondo le quali «il reddito del nucleo familiare è costituito dall'ammontare dei redditi complessivi assoggettabile all'Irpef (omissis). Alla formazione del reddito concorrono altresì i redditi di qualsiasi natura, ivi compresi quelli esenti da imposte e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva se superiori a lire due milioni", e a quelle contenute nell'art. 3, III co. del T. U. delle imposte sui redditi in forza del quale «Sono in ogni caso esclusi dalla base imponibile: a) i redditi esenti dall'imposta e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva; b) gli assegni periodici destinati al mantenimento di figli spettanti al coniuge in conseguenza

di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio nella misura in cui risultano da provvedimenti dell'autorità giudiziaria», i redditi esenti dall'imposta e quelli soggetti a ritenuta alla fonte devono essere tenuti nettamente distinti dagli assegni corrisposti per il mantenimento dei figli. Ovvero i secondi costituiscono degli introiti per il coniuge che li riceve, ma non possono essere considerati dei redditi, e quindi sono da annoverare nella categoria dei "non redditi" sulla base di quanto confermato nelle indicazioni del Ministero delle finanze che ha peraltro evidenziato come le somme corrisposte dal coniuge separato, quali assegni per il mantenimento dei figli, sono già calcolate come redditi in capo allo stesso per cui nei confronti del coniuge che le riceve non possono essere considerate come redditi altrimenti verrebbe applicata una doppia imposizione fiscale.

Nonostante ciò la Direzione Generale dei Servizi Periferici ha fornito una risposta formale, trincerandosi dietro il fatto che l'interpretazione seguita era ormai consolidata e poggiava su un parere reso dalla Ragioneria Generale dello Stato, senza tuttavia porsi minimamente il problema della correttezza di siffatta interpretazione, ovvero della rispondenza alla chiara lettera della normativa vigente, e della disparità di trattamento che si viene a creare all'interno del sistema.

4.4.6. Cure mediche in Centri di alta specializzazione

Il problema delle cure presso i centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero e quello presso i centri di altri Stati dell'Unione Europea è stato anche quest'anno oggetto di numerose pratiche. Non è infrequente la situazione in cui una persona si è recata a proprie

spese in un centro di altissima specializzazione, talvolta in un vero e proprio "viaggio della speranza", impegnando somme molto ingenti, e si è trovata il vicino di letto proveniente da un'altra regione, con spese completamente a carico della propria Usl di provenienza.

L'Italia aveva a suo tempo optato per un regime autorizzatorio, che non consentiva l'accesso automatico a questi centri europei, salvi i casi di urgenza. Gli stessi Trattati ammettevano la deroga al principio di libera circolazione, qualora la piena liberalizzazione avesse messo a rischio l'organizzazione sanitaria dello Stato membro. Tuttavia la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha stabilito che tale deroga non può comunque entrare in conflitto con il principio di libera circolazione.

Si evidenziano perciò grosse problematiche. Riguardo alle concrete possibilità di cura presso centri pubblici italiani o all'estero, spesso è difficile determinare se la qualità di un centro è effettivamente tale o in realtà non dissimile da quella offerta dai centri pubblici nazionali, che magari garantiscono uguali o migliori prestazioni qualitative, sia pur con minore comfort alberghiero. Per superare la sfiducia dei cittadini nel servizio sanitario nazionale, si è proposto la creazione di percorsi assistenziali mirati, che indichino al paziente le concrete alternative offerte dal servizio sanitario a livello pubblico o privato accreditato.

Riguardo all'informazione sulle procedure amministrative, è iniziato un buon rapporto di collaborazione dell'Ufficio con la Regione e con l'Ordine dei medici, anche per evitare che determinati pazienti, recatisi all'estero per cure urgenti, scoprano poi che le tassative disposizioni ministeriali impediscono il rimborso senza una preventiva richiesta amministrativa.

Uno dei presupposti per l'accesso è la certificazione del centro pubblico della impossibilità di eseguire un determinato intervento o di non poterlo eseguire nei tempi massimi previsti dalla normativa ministeriale e regionale. Tuttavia anche un presidio ospedaliero attrezzato solo per le prime cure di emergenza difficilmente dichiarerà di non potere eseguire un determinato intervento. Si assiste quindi, da un lato, a sanitari che consigliano in via confidenziale l'opportunità di recarsi in un Centro di altissima specializzazione, dall'altro ad un Centro regionale di riferimento che nega l'autorizzazione e magari indica al paziente proprio quel centro pubblico dove all'utente è stato consigliato di recarsi altrove.

Su un altro versante, nonostante le numerosissime disposizioni relative alla trasparenza delle liste di attesa, è frequente che un paziente si veda dichiarare dei tempi di attesa estremamente elevati, tempi che si abbreviano enormemente allorquando formalizzi la richiesta all'intervento presso un Centro di altissima specializzazione. Qui è indispensabile la massima trasparenza delle liste di attesa, ma anche la determinatezza dei tempi. È impensabile che una persona in lista di attesa non sia in grado di conoscere la data dell'intervento e si veda costretta a non potere pianificare la propria vita professionale e di relazioni, dopo mesi di attese e incertezze.

E' un fatto comunque che una esclusiva valutazione tecnica non tiene conto di una rilevantissima serie di parametri che pur devono rientrare in una valutazione fra diritto di scelta e risorse disponibili. Sono necessari quindi meccanismi in grado di riequilibrare tale analisi, sulla base di valutazioni di carattere bioetico. Ma anche riguardo ai pareri rilasciati dai centri regionali di riferimento sono necessari precisi protocolli, anche da un punto di vista deontologico

ed etico, nelle modalità di redazione e di rapporto con l'interessato, per evitare situazioni non cristalline.

E' problematico ammettere diverse valutazioni di merito fra regione e regione quando sono in gioco i diritti fondamentali. Ma non sembra proponibile che per una determinata Regione la cura in un centro di altissima specializzazione sia considerata non autorizzabile e che in altra sia possibile. La Regione Toscana, a differenza di altre, ha giustamente scelto di impegnare le risorse della sanità per migliorare i propri servizi di assistenza sul territorio. È necessario però che si trovino criteri di valutazione concertati fra Stato e Regioni a livello centrale tali da impedire insostenibili disparità di trattamento. Determinate scelte sono possibili solo in un quadro nazionale di assoluta trasparenza, in grado di bilanciare le legittime diversità nell'organizzazione sanitaria a livello aziendale e regionale con il diritto alla salute e all'uguaglianza di tutti i cittadini indipendentemente dalla residenza.

4.4.7. Maggiorazione del premio assicurativo

Il caso ha fatto sollevare la questione nei confronti di un'Autorità amministrativa indipendente, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazione (Isvap). A fronte di una polizza assicurativa, una persona aveva dovuto corrispondere quale premio annuo un importo maggiorato rispetto a quello concordato, per cui aveva chiesto all'Isvap una verifica sul comportamento della rispettiva Società di assicurazioni.

A seguito dei rapporti allacciati con la Divisione Responsabilità civile auto, Reclami e Tutela del consumatore, era stato promesso un

intervento per far luce sulla questione: l'esito è stato che l'istante ha ricevuto il rimborso della maggiorazione corrisposta, anche se la Società di assicurazioni non ha voluto riconoscere il proprio errore. L'iniziativa dell'Ufficio, ripresa anche in altri analoghi casi da parte di associazioni dei consumatori, ha consentito di fare trasparenza su una situazione che è fonte di diffusi disagi per molti cittadini.

4.4.8. Ricorsi avverso infrazioni al codice della strada

Dopo gli accordi raggiunti con la Prefettura di Firenze per "motivare" il rigetto dei ricorsi contro infrazioni stradali, rendendo gli atti accessibili agli interessati, l'Ufficio del Difensore civico, di fronte a lamentele generiche di cittadini, è intervenuto questa volta a difesa della Prefettura. Dal momento che era stato coinvolto anche l'autorevole mensile specializzato *Quattroruote*, l'Ufficio ha operato perché fosse resa nota ai lettori l'importante modifica.

Nonostante le positive innovazioni, il mancato annullamento di una multa elevata ad un veicolo in Zona Traffico Limitato del Comune di Firenze che esponeva regolarmente il contrassegno, l'analogo caso segnalato dall'Ufficio di un autista di autobus autorizzato ad utilizzare radiotelefoni cellulari non a viva voce anche durante la guida, se hanno trovato nella Prefettura immediata disponibilità al riesame e alla revoca dei provvedimenti, sono indicativi di una problematicità nell'esame dei ricorsi amministrativi, comprensibilmente dovuta alla ingente mole di pratiche, e a risorse di personale probabilmente insufficienti, che comunque merita una costante attenzione dato il notevole impatto della materia sugli utenti.

4.4.9. Multe a utenti non più proprietari dell'auto

Moltissimi utenti si vedono recapitare a domicilio multe per violazioni al codice della strada relative a veicoli già venduti, con regolare trascrizione della vendita al Pra. Le multe provengono spesso da piccoli Comuni, prevalentemente del Sud, ma sono stati registrati anche casi di grandi capoluoghi, ad esempio Napoli e Roma.

A mezzo raccomandata o più semplicemente per telefono, gli utenti comunicano l'avvenuta vendita del veicolo alla Polizia municipale presso Comune che ha emesso la sanzione, sicuri che l'errore sarà corretto, spesso sulla base di assicurazioni fornite in tal senso dai funzionari interpellati.

Nella maggior parte dei casi questo non si verifica e, a distanza di anni, perviene all'interessato la cartella esattoriale della multa, con mora e procedimenti esecutivi in corso. Gli interessati si rivolgono quindi al Difensore civico regionale, trovandosi nell'alternativa di pagare una multa non dovuta oppure di avanzare opposizione al Pretore ove la sanzione è stata emessa, con costi spesso superiori a quelli della multa stessa.

La normativa prevede che solo il Comune che ha emesso la sanzione possa annullarla, mentre la Direzione Regionale delle Entrate, titolare di ruolo passivo, non può emettere alcun provvedimento di revoca, neanche di fronte ad un provvedimento palesemente infondato.

A fronte delle innumerevoli lamentele, l'Ufficio ha disposto un modulo in cui si richiede alla Direzione Regionale delle Entrate la sospensione dei procedimenti esecutivi per un congruo termine, mentre si richiede al Comune che ha emesso la sanzione amministrativa il suo annullamento ai sensi dell'art. 390 del

regolamento di attuazione del codice della strada, che dispone appunto l'obbligo di cancellazione delle iscrizioni a ruolo erroneamente emesse.

Mentre si registra la disponibilità di molti Comuni italiani, altri Comuni si appigliano al "cavillo" che l'interessato non avrebbe a suo tempo proposto ricorso al Prefetto (non necessario perché non è contestata l'illegittimità della sanzione, ma solo la titolarità della stessa al vecchio proprietario), insistendo nel pretendere l'esecuzione del credito. Naturalmente il Pretore annullerebbe immediatamente la sanzione, ma gli uffici giudiziari non accettano i ricorsi notificati per posta, per cui l'interessato dovrebbe recarsi di persona magari in una sperduta località, oppure proporre ricorso tramite uno studio legale del luogo di residenza che si avvalesse poi di un collega domiciliato presso la Pretura competente, con spese legali di gran lunga superiori all'ammontare della multa, come si può facilmente immaginare.

Il problema è senz'altro determinato da arretratezze e inefficienze del sistema. Non c'è dubbio però sull'urgenza di disposizioni che consentano forme di tutela più incisive, di fronte a cittadini che vengono a trovarsi, sostanzialmente indifesi, in situazioni a dir poco paradossali.

4.4.10. Autocertificazione dei titoli di studio

Un gruppo di laureati lamentava che, nonostante la legge 127/97 sulla semplificazione amministrativa, l'Università di Firenze continuava a richiedere copia del titolo di studio o dichiarazione sostitutiva autenticata per l'ammissione ai concorsi per ricercatore.

Evidenti i gravissimi disagi, soprattutto per i laureati in atenei europei costretti a tornare presso le università o a rivolgersi al più vicino consolato. Molti uffici comunali si rifiutavano inoltre di autenticare le copie del diploma sostenendo che non era più necessario dopo le intervenute modifiche. Il Difensore civico sottolineava fra l'altro che era comunque onere dell'Università dare applicazione all'art. 18 della legge 241/90 che dispone espressamente per il responsabile del procedimento di acquisire d'ufficio la documentazione amministrativa relativa a fatti, stati e qualità che l'interessato dichiari risultare da documenti in possesso di amministrazioni.

L'Ufficio si è attivato naturalmente anche nei confronti del Ministro per la Funzione pubblica e gli affari regionali, interessandolo ad esplicitare con chiarezza la normativa in vigore per non vanificare la portata delle innovazioni. L'Università peraltro faceva presente che, al di là delle disposizioni del bando, i propri uffici accettavano l'autocertificazione dei titoli di studio. E' evidente tuttavia che, senza una modifica dei bandi, non è possibile evitare che i cittadini si affannino nella ricerca della documentazione prescritta. Il nuovo Dpr 403/98 in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative" ha previsto espressamente la possibilità di autocertificare i titoli di studio, i diplomi universitari e di specializzazione e tutta una serie di altri stati e qualità personali.

4.4.11. Incarichi universitari di supplenza

La legge 382/80 prevede all'art. 114 che, nelle domande di supplenza, debba essere data la precedenza alle richieste dei professori universitari e che, solo successivamente, possano

prendersi in considerazione le domande dei ricercatori. Nonostante la inequivocabilità della norma, la Facoltà di lettere della sede decentrata di Arezzo dell'Università di Siena ha optato a favore di un ricercatore, argomentando il maggiore merito e ritenendo "superate" le disposizioni di legge. Un Professore penalizzato da queste decisioni, oltre a rivolgersi al Difensore civico, è anche ricorso al Tar, ottenendo naturalmente la "sospensiva" in attesa del giudizio di merito.

Con successiva legge n. 4 del 14 gennaio 1999 è stata abrogata tale disposizione che obbligava a dare la preferenza ai ricercatori e quindi il Consiglio di Facoltà ha ritenuto di adottare una delibera con la quale, a posteriori, in forza dell'intervenuta modifica normativa, conferma l'attribuzione dell'incarico, sottolineando peraltro in questo modo l'avvenuta violazione di legge e continuando a resistere su una posizione indifendibile.

4.4.12. Borsa di studio sui diritti umani

Di solito il Difensore civico preferisce utilizzare finché possibile i mezzi persuasivi e non utilizzare che in casi estremi i propri poteri inquisitori. In questo caso tuttavia non è stato possibile esimersi dall'obbligo di rapporto alla Corte dei Conti. Il Comune di Stazzema aveva infatti bandito una borsa di studio per tesi di laurea sui diritti umani. Il Comune, dopo avere corrisposto la prima rata della borsa di studio, si è rifiutato di liquidare il resto, senza peraltro fornire alcuna plausibile spiegazione, né all'interessato, né al Difensore civico nonostante i continui solleciti e l'inopportunità di un simile comportamento.

Il Comune ha finito così per costringere l'interessato al ricorso giurisdizionale. Una volta ottenuto il decreto ingiuntivo, il Comune ha omesso perfino di ottemperare alla decisione del giudice, costringendo l'interessato alla registrazione del decreto con conseguente aggravio di spese legali, naturalmente a carico dell'ente stesso. Il Difensore civico ha segnalato il caso alla Corte dei Conti.

4.4.13. Associazioni di volontariato nelle attività commerciali

Resta aperto il problema delle attività commerciali non marginali delle associazioni di volontariato nel settore delle onoranze funebri e delle attività ambulatoriali, senza sostenere i costi delle imprese private che per questo motivo hanno fatto ricorso al Garante per la concorrenza. Il Difensore civico è tornato a segnalare la questione alla stessa Autorità per quanto attiene agli aspetti fiscali. L'Ufficio delle imposte dirette ha sottoposto la questione all'attenzione del Ministro, ma non ha fornito finora chiarimenti né risposte concrete.

Resta aperta sia la questione generale circa la legittimità da parte delle associazioni di svolgere attività commerciali non marginali, in presenza di una normativa che sembrerebbe escluderlo in modo tassativo (in tal senso si è espresso anche il Tar della Toscana), sia quella sulla compatibilità con le attività svolte in regime di convenzione con le Aziende Usl.

L'Ufficio infatti riceve di frequente segnalazioni dalle quali emerge che, a seguito dell'intervento di emergenza in ambulanza, in caso di decesso, i volontari abbiano offerto i servizi funebri dell'associazione di appartenenza. Il problema tocca anche aspetti etici, oggetto di approfondimento con l'Assessore regionale alla sanità. In molte Aziende Usl la situazione è oggetto di continui dissidi, polemiche

giornalistiche e querele fra imprenditori privati ed associazioni di volontariato.

Alla base della problematica c'è il crescente rilievo del "terzo settore", anche a supplenza degli interventi sociali dello Stato, cui in generale non viene corrisposto un adeguato rimborso a copertura dei costi effettivamente sostenuti. Questo induce un atteggiamento di tolleranza verso altre forme di attività che, oltre a mettere in contrasto le associazioni con imprenditori privati, i quali hanno costi ed oneri ben diversi, rischia di snaturare la funzione stessa del volontariato, con la possibilità di contrasti anche interni tra la base e i vertici dell'associazione.

4.4.14. Il valore probatorio delle dichiarazioni

Questo caso è indicativo di una logica dell'amministrazione pubblica ancora tesa a respingere soluzioni equitative, preferendo la probabilità di una condanna a spese legali ingentissime, piuttosto che scegliere la via della mediazione non giurisdizionale.

Un coltivatore diretto si è rivolto al Difensore civico regionale per una vicenda paradossale. Nel 1996 il postino che gli consegnava la posta, e che lamentava continuamente i disagi di giungere al casolare isolato, con vari disservizi e irregolarità nella consegna, accusò il coltivatore che uno dei suoi cani lo aveva morso, mentre lo stesso coltivatore gli mostrava la cassetta della posta.

Senza neanche prendere in considerazione la versione del coltivatore, che dichiarava in quel periodo di trovarsi al lavoro nei campi e non presso la propria abitazione, e quindi sulla sola base della dichiarazione del postino, effettivamente morso da un cane, come comprova il referto di pronto soccorso, ma senza alcuna prova

che fosse quello del coltivatore in questione, l'Amministrazione postale - senza avere risposto per sei mesi ai chiarimenti richiesti dal Difensore civico – hanno inoltrato all'agricoltore la richiesta di risarcimento danni per l'infortunio del postino.

L'Ente poste italiane s.p.a. minaccia adesso l'azione legale, senza nessun riscontro probatorio e comunque senza avvertire il bisogno di un minimo confronto con l'azione del Difensore civico investito da un cittadino che si dichiara estraneo ai fatti.

Nessuna risposta infatti è finora pervenuta, né alcuna indagine è stata aperta sulle prove documentali presentate dal coltivatore sul servizio postale (agli atti un sollecito per morosità di una bolletta Enel mai consegnata e una comunicazione alla madre per una visita Usl pervenuta in ritardo)

Diversamente dalle poste che dispongono di grossi uffici, il coltivatore sarà costretto a nominarsi un proprio legale. Nessuno chiederà conto alle Poste di un processo intentato senza prove, mentre magari qualcuno potrebbe chiedere conto del mancato recupero delle somme pagate per l'infortunio occorso al postino.

4.5. Il controllo sostitutivo sugli atti degli Enti locali

In sede di prima applicazione dell'art. 17/45 della legge 127/97 non si mancò di rilevare la novità dell'attribuzione al Difensore civico regionale di un controllo tale da configurare la possibilità di intervenire nei confronti degli Enti locali anche in via sostitutiva. attraverso la nomina di un "commissario ad acta", in rapporto ad atti obbligatori per legge. Si auspicava quindi un intervento chiarificatore

del legislatore regionale sulle competenze dei diversi organi titolari di un potere di sostituzione, anche per una adeguata disciplina della stessa azione del Difensore civica regionale.

Con legge 13 agosto 1998 n. 66 la Regione Toscana ha modificato la normativa sul controllo degli atti degli Enti Locali, inserendo in questo contesto alcune disposizioni di richiamo all'attività del Difensore civico regionale, allo scopo di coordinarla con quella del Co.re.co e con quella del Presidente della Giunta regionale.

Trattandosi di una "sperimentazione operativa", il tema dei controlli sostitutivi e della nomina dei commissari ad acta è stato trattato più volte più anche in sede di coordinamento nazionale e locale dei Difensori civici. Un dato interessante emerge nell'esperienza toscana: se nel '98 il numero delle richieste per la nomina del commissario ad acta non ha subito rilevanti variazioni, sostanzialmente diversa ne è stata l'origine. Nel 1997 molte richieste provenivano infatti da soggetti pubblici, in primo luogo dal Co.re.co, nel 1998 sono aumentate in modo considerevole le richieste avanzate da privati cittadini e singoli operatori, anche se non pare possa ancora affermarsi che la nuova competenza del Difensore civico sia stata pienamente recepita, come dimostra la casistica (una parte considerevole riguarda la materia delle concessioni edilizie) e la circostanza che in molti casi le istanze non contenevano un esplicito riferimento alla possibilità del controllo sostitutivo.

Si deve peraltro segnalare come le statistiche relative agli interventi effettuati dall'Ufficio non tengono in conto dei casi - classificati in un primo momento con criteri differenti - nei quali l'eventualità della nomina del commissario ad acta si è manifestata solo in un secondo momento, quando un'approfondita analisi ha potuto accertare che ricorrevano i presupposti per la nomina.

Merita qui indicare alcuni casi che possono offrire spunto ad una riflessione sullo stesso ruolo del Difensore civico e sulla funzione che dovrà assumere nell'ottica della legge nazionale di riforma dell'istituto. L'attenzione si è rivolta soprattutto alla materia delle concessioni edilizie, con le difficoltà di determinare con certezza la competenza per la nomina del commissario ad acta; alla mancata emanazione dei regolamenti, con i dubbi sorti in ordine ad un intervento che va pesantemente ad incidere sull'autonomia dell'Ente locale; infine, alla esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo. Quest'ultimo argomento è parso opportuno sia per il rilievo più generale che la questione riveste sia alla luce di un caso concreto e della iniziativa di studio e approfondimento promossa dal Difensore civico della Regione Abruzzo in occasione di una seduta del coordinamento nazionale.

4.5.1. La legge regionale in materia di controlli

Con legge regionale 66/98 è stata quindi modificata la disciplina del controllo sugli atti degli Enti Locali e, all'art. 43, è stato precisato il rapporto tra il Comitato Regionale di Controllo e il Difensore civico regionale. Al primo, conformemente a quanto previsto dalla legge 127/97, resta affidato l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata adozione del bilancio preventivo, dei regolamenti sul diritto di accesso e delle modificazioni al conto consuntivo (richieste dallo stesso organo di controllo). In tutti gli altri casi rimane ferma la competenza del Difensore civico regionale, salvo che il ritardo o l'omissione abbiano ad oggetto atti per i quali la legge regionale prevede l'intervento sostitutivo della Regione.

Questa eccezione introduce un elemento di incertezza che forse si sarebbe potuto evitare con una diversa formulazione della norma e con una indicazione tassativa dei casi nei quali opera l'intervento sostitutivo della Regione. Qualcosa di analogo in sostanza a quello che era stato fatto per il Co.re.co: un'occasione utile non solo per fare il punto sulle competenze della Regione in materia di nomina di commissario ad acta, ma anche quale momento di verifica sul mantenimento di certe competenze in capo al Presidente della Giunta regionale.

È vero che la nuova norma offre riferimenti precisi per determinare la competenza dell'uno o dell'altro organo, ma rimangono comunque dei casi dubbi, in primo luogo quello relativo alla nomina del commissario in caso di mancato rilascio di una concessione edilizia. Da condividere è la scelta di mantenere circoscritto l'obbligo di iniziare d'ufficio il procedimento per l'esercizio dei poteri sostitutivi alle sole ipotesi di atti che devono esser compiuti dalla generalità degli enti entro un termine stabilito dalla legge. Da una parte, ad esempio, si permette al Difensore civico di verificare l'adempimento di obblighi a portata generale e di grande rilievo, quale l'adozione del conto consuntivo da parte dei Comuni; dall'altra, si evita di costringerlo ad intervenire d'ufficio in tutti i casi potenzialmente suscettibili di configurare una omissione di atto obbligatorio per legge.

La legge regionale precisa anche i requisiti del commissario ad acta: deve essere scelto tra professionisti privati o funzionari pubblici, anche in quiescenza, in possesso dei necessari requisiti professionali, e non deve essere un membro degli organi ovvero un dipendente dell'ente interessato o degli enti, aziende, istituti, organismi diversi ma ad esso giuridicamente collegati.

Rimane indeterminato il concetto dei "necessari requisiti professionali" richiesti per la scelta del soggetto cui affidare l'incarico. Si tratta certamente di requisiti collegati alla materia per la quale avviene la sostituzione, e pertanto non individuabili a priori, ma forse si sarebbero potute dare maggiori indicazioni al fine di rendere più agevole la scelta da parte dell'Ufficio.

Neppure è stato definito il rapporto che deve intercorrere tra il Difensore civico ed il commissario nominato. Si stabilisce solo che, dalla data di nomina, cessa il potere dell'ente di adottare l'atto (anche su questo si potrebbe discutere soprattutto nel caso in cui l'atto sia adottato dopo la nomina ma prima che il commissario abbia dato inizio alla sua azione), e che il commissario ad acta è tenuto ad osservare le procedure previste dalla normativa vigente e dall'ordinamento interno dell'ente.

Se ne dovrebbe dedurre che i compiti del Difensore civico si esauriscono nel momento stesso della nomina, non disponendo di alcun potere di controllo, revoca o sostituzione nel caso in cui il soggetto nominato si mostri inadeguato rispetto alla missione affidata.

Nonostante la validità del parere formulato lo scorso anno dal "Comitato di consulenza tecnico-giuridica" del Consiglio Regionale Toscano, e nonostante l'esperienza del CoReCo, altre questioni non risolte dalla modifica riguardano i casi in cui il potere di sostituzione venga esercitato in settori fortemente caratterizzati dalla discrezionalità dei Comuni e delle Province, non tanto riguardo alla adozione dell'atto (nel qual caso non sarebbe neppure proponibile l'intervento sostitutivo), quanto invece al suo contenuto.

Qui un intervento di natura sostitutiva finirebbe per sottrarre agli Enti locali la facoltà di decidere l'assetto da dare a determinati

interessi giuridici. È vero che siamo di fronte ad un inadempimento da parte del Comune o della Provincia, ma è altresì vero che la dottrina e la giurisprudenza in materia di nomina del commissario ad acta hanno spesso sottolineato la necessità che l'intervento di natura sostitutiva sia effettuato nel maggior rispetto possibile dell'autonomia dell'Ente locale.

Il problema si è posto in materia di regolamenti: anche ammettendo – e questo era uno dei quesiti ancora senza risposta – la proponibilità dell'intervento di natura sostitutiva, non si deve trascurare la portata che ad una funzione di questo tipo si andrebbe a riconoscere. La questione è più teorica che pratica in quanto, nella maggioranza dei casi, la norma che impone l'adozione di un regolamento non stabilisce contestualmente il termine ultimo entro il quale provvedere, facendo così mancare uno degli elementi indispensabili per configurare l'omissione di un atto obbligatorio per legge. Molto spesso c'è una responsabilità dell'Ente locale, ma si tratta generalmente di una responsabilità di natura politica, sulla quale non è dato al Difensore civico di intervenire.

Così è avvenuto, ad esempio, per un Comune il cui Statuto prevedeva – senza indicazione alcuna di termini – l'adozione di un regolamento volto a rendere operativi gli strumenti di partecipazione popolare. Il Comune, pur impegnandosi ad emanare quanto prima il regolamento, ha rivendicato la propria autonomia in materia, non sentendosi vincolato dall'intervento del Difensore civico. Questa conclusione, d'altra parte, pare rispettare la volontà del legislatore il quale, quando ha voluto, ha regolato diversamente la fattispecie. Il riferimento naturalmente riguarda l'attribuzione al Comitato regionale di controllo del compito di intervenire in via sostitutiva nei confronti di tutti i Comuni che, entro un termine determinato, non avessero

provveduto ad adottare i regolamenti ex legge 241/90. Senza considerare che, in questo caso, un termine esisteva, ancorché ampiamente disatteso.

4.5.2. La nomina di commissari ad acta in materia di concessioni

Al di là del numero considerevole di richieste pervenute all'Ufficio, la materia, almeno nella realtà toscana, ha richiesto approfondite riflessioni sulla definizione delle competenze in caso di comportamento omissivo da parte del Comune. Con l'entrata in vigore della legge 127/97 si è posto il problema di individuare l'autorità competente ad intervenire in via sostitutiva, in considerazione della normativa nazionale e regionale già in vigore.

Le alternative possibili infatti sono due, come precisato: o compete al Presidente della Giunta regionale oppure al Difensore civico. La situazione è ulteriormente complicata dall'esistenza di una legge regionale che disciplina proprio il mancato rilascio della concessione edilizia, prevedendo una soluzione diversa, presumibilmente non più valida.

La disciplina del silenzio dell'amministrazione in materia di concessioni edilizie è contenuta nella legge 493/93, così come modificata dall'art. 2 della legge 662/1996 (legge collegata alla finanziaria 1997). Il termine previsto per la conclusione del procedimento è di sessanta giorni dalla presentazione della domanda: tale termine può essere interrotto una sola volta, qualora il responsabile del procedimento ritenga di chiedere all'interessato "...entro quindici giorni dalla presentazione della domanda," integrazioni documentali.

Decorso inutilmente il termine fissato dalla legge, è riconosciuta all'interessato la possibilità di "mettere in mora" l'amministrazione, chiedendo ad essa di adempiere entro 15 giorni dalla nuova richiesta. Qualora il comune non risponda "...l'interessato può inoltrare istanza al Presidente della Giunta regionale competente, il quale nell'esercizio dei suoi poteri sostitutivi, nomina entro i quindici giorni successivi, un commissario ad acta che, nel termine di trenta giorni, adotta il provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia".

È lecito chiedersi se con la *legge Bassanini* la competenza debba considerarsi trasferita dal Presidente della Giunta regionale al Difensore civico, oppure se resti inalterata in funzione del rapporto di specialità tra norme. L'orientamento dell'Ufficio è stato di ritenere valida la prima soluzione, considerandola maggiormente rispettosa dello spirito della riforma. Ma non solo. A complicare ulteriormente la situazione interviene infatti, nella realtà toscana, la normativa regionale che configura per la materia un assetto del tutto diverso: l'art.13 della legge regionale 41/84, così come modificato dall'art. 4 della legge regionale 88/88, attribuisce al Presidente della Provincia, anziché al Presidente della Regione, il compito di ricevere la segnalazione da parte dell'interessato, e prevede, in caso di ulteriore mancanza di risposta, non un meccanismo di nomina del commissario ad acta, ma un'ipotesi di silenzio rigetto.

Un primo elemento da rilevare riguarda la conformità del procedimento previsto dalla legge 41/84 nel confronto con i principi della normativa statale di riferimento. Ferma restando, infatti, la possibilità della Regione di delegare o attribuire competenze proprie agli Enti locali, lascia qualche perplessità la validità, oggi, della scelta compiuta dalla Regione Toscana di rinunciare alla nomina del

commissario ad acta per affidarsi al vecchio sistema del silenzio rifiuto, soprattutto alla luce della più recente legislazione.

La scelta appare non solo in contrasto con l'orientamento ormai consolidato ad ampliare le ipotesi di "silenzio-devolutivo", ma non sembra tenere conto del fatto che, ancora recentemente (finanziaria '97), la legge statale è stata modificata ed è stata confermata la volontà di vincere l'inerzia dell'amministrazione attraverso un intervento di natura sostitutiva, e non attraverso un provvedimento "implicito". Le modifiche intervenute rispetto al sistema originariamente delineato dalla legge 493/93 (silenzio-assenso) sono una testimonianza chiara della volontà del legislatore nazionale, favorevole ad un intervento di natura sostitutiva. Da questo i dubbi sulla validità di una norma regionale che non solo non prevede la nomina del commissario ad acta, ma che introduce una ipotesi di silenzio-rifiuto al posto dell'unica alternativa "sostenibile" e desumibile dalla legislazione nazionale, e cioè quella del silenzio-assenso.

Considerando non più valida l'attribuzione delle competenze al Presidente della Provincia, la soluzione è stata piuttosto automatica, dettata dalla lettura combinata della normativa statale e regionale. Se dubbi potevano esserci, alla luce della normativa statale, nel devolvere *ex lege Bassanini* la competenza dal Presidente della Giunta Regionale al Difensore civico, la questione sembra ora chiarita con la modifica alla legge regionale 31/92. Tale modifica esclude infatti, al terzo comma dell'art. 43, la competenza del Difensore civico nel solo caso in cui l'omissione o il ritardo abbiano ad oggetto atti per i quali la legge regionale prevede l'intervento sostitutivo della Regione. E questo presupposto non ricorre: è la legge statale, e non quella regionale, a prevedere un intervento sostitutivo della Regione.

Questo Ufficio, in conclusione, ha ritenuto la propria competenza (peraltro non rivendicata affatto dalla Regione), ed è intervenuto di conseguenza. L'azione ha sempre conseguito l'effetto desiderato, vale a dire la conclusione del procedimento, anche se ciò non è equivalso, nella maggioranza dei casi, ad una decisione favorevole per il richiedente. I Comuni (uno, in particolare) di fronte alla "minaccia" di nomina del commissario ad acta hanno definito il procedimento con un diniego della concessione richiesta.

Venendo a mancare il presupposto primo dell'intervento sostitutivo – l'omissione dell'atto obbligatorio per legge – l'azione del Difensore civico ha dovuto assumere diversa natura, e si è svolta non più attraverso l'esercizio dei poteri ex art. 17/45, ma secondo i canoni tradizionali ed ormai consolidati. Questa attività ha verificato la legittimità del diniego opposto dai Comuni, ma è stata possibile solo grazie alla collaborazione ed alla disponibilità di questi ultimi.

È emerso anche un altro problema, forse anche più grave di quello appena detto. Il Comune, chiamato a concludere il procedimento di rilascio della concessione edilizia nel termine stabilito dal Difensore civico, tende inevitabilmente ad alterare il naturale ordine di esame delle pratiche. Molti Comuni lavorano in situazioni di pesante ritardo nell'esame delle domande di concessioni edilizie e spesso ciò deriva non da inefficienza, ma altri fattori quali la scarsità di personale, di strumenti, o di altro ancora. In questo contesto l'intervento del Difensore civico finisce, nel migliore dei casi, per rimuovere l'inefficienza, ma non la causa della stessa, ed il risultato è che il Comune inefficiente continuerà ad essere tale.

4.5.3. L'esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo

E' stata esaminata la possibilità di utilizzare lo strumento di cui all'art. 17/45 della legge 127/97 anche per l'esecuzione delle sentenze di primo grado (immediatamente esecutive ai sensi dell'art. 33 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034) non ancora passate in autorità di cosa giudicata. In mancanza del giudicato, l'esecutività della sentenza rischia di rimanere solo teorica, qualora al ricorrente vittorioso sia opposto il rifiuto della pubblica amministrazione di conformarsi alla decisione del giudice, soprattutto nei casi in cui l'esecuzione alla sentenza si renda necessaria una successiva attività da parte della pubblica amministrazione (ed in sostanza ne sono esclusi i soli casi di sentenze autoesecutive).

Un problema rilevante, se si considerano i tempi della giustizia: spesso è necessario attendere quattro o cinque anni per ottenere una sentenza di primo grado e, in caso di appello, il ricorrente rischia di doverne attendere altri per vedere eseguita una sentenza immediatamente esecutiva che riconosce valide le sue ragioni. Se a ciò si aggiunge che l'inadempimento dell'obbligo nascente dal giudicato si verifica anche in caso di esecuzione parziale, apparente, o comunque elusiva della decisione del giudice, si comprende il rischio che si corre in termine di garanzia dell'effettività della tutela.

L'orientamento prevalente in giurisprudenza nega la possibilità di un'esecuzione coattiva delle sentenze esecutive di primo grado, per mancanza di strumenti ad hoc. Il giudizio di ottemperanza si fonda sul presupposto del passaggio in giudicato della sentenza da portare ad esecuzione, e non è pertanto utilizzabile come rimedio di natura

generale per assicurare efficacia alle sentenze di primo grado immediatamente esecutive.

Ma che l'esecuzione delle sentenze emesse in primo grado dal giudice amministrativo, e non ancora passate in autorità di cosa giudicata, sia un problema reale, lo dimostra anche una recente pronuncia della Corte Costituzionale (n. 406/1998), sollecitata dall'ordinanza del Tar Piemonte che prospettava l'illegittimità costituzionale delle norme che non consentono di estendere il giudizio di ottemperanza anche alle sentenze di primo grado, esecutive e non sospese dal giudice di appello, ma non passate in giudicato.

L'art. 37 della legge 1034/71 era stato censurato perché potenzialmente lesivo del principio di parità di trattamento: solo gli interessi che non necessitano di misure attuative concrete sono immediatamente garantiti dall'annullamento degli atti impugnati, rimanendo la soddisfazione degli altri interessi rimessi alla buona volontà della pubblica amministrazione. La Corte ha respinto la censura di legittimità, escludendo ancora una volta la proponibilità del giudizio di ottemperanza sul presupposto che, in ogni caso, la mancata adozione da parte della amministrazione di provvedimenti che rimuovano o interrompano gli effetti giuridici degli atti dichiarati illegittimi può comportare responsabilità dell'amministrazione inadempiente e del funzionario responsabile.

Al Difensore civico potrebbe essere attribuito, anche in questo caso, un ruolo importante per assicurare l'adempimento, da parte della pubblica amministrazione, degli obblighi nascenti dalla sentenza del giudice amministrativo. Non in concorrenza con il giudice dell'ottemperanza, ma in alternativa ad esso. Potrebbe rappresentare,

come avviene in generale per tutta l'attività del Difensore civico, una soluzione non contenziosa di una controversia in atto.

I due strumenti potrebbero mantenere la loro autonomia proprio in ragione della diversa natura dei relativi procedimenti, ancorché entrambi destinati a concludersi – in caso di persistente inerzia da parte dell'amministrazione – con la nomina di un commissario ad acta, e si eviterebbe al ricorrente vittorioso in primo grado di rivolgersi nuovamente ad un giudice per vedere soddisfatta una pretesa già riconosciuta legittima. In realtà, a voler considerare attendibili i dati relativi all'esperienza sino ad oggi maturata dall'ufficio, si potrebbe addirittura pensare che la forza deterrente della sola minaccia di nomina del commissario ad acta eliminerebbe sul nascere parte del contenzioso.

Quella descritta è solo un'ipotesi, naturalmente, ed in merito ad essa saranno necessarie delle verifiche per accertare se i due strumenti (giudizio di ottemperanza e ricorso al Difensore civico) possano convivere senza contaminare il rapporto tra attività amministrativa ed attività giurisdizionale.

L'obiezione più forte è senza dubbio legata al fatto che, esistendo un rimedio ad hoc, non dovrebbe esservi spazio per il Difensore civico. Ma in realtà tale obiezione perde di considerazione ove si pensi che il Difensore civico agisce sempre in settori nei quali è anche prevista la possibilità di ricorso al Tar per reagire a comportamenti dell'amministrazione considerati lesivi di diritti od interessi, e la sua funzione è anche quella di ridurre, nei limiti del possibile, i casi in cui il contenzioso finisca per arrivare davanti ad un giudice.

La forza di intermediazione del Difensore civico può, in questo come in altri casi, agire efficacemente per depotenziare una

situazione di conflitto. D'altra parte, la riconduzione delle decisioni giurisdizionali al campo di applicazione dell'art. 17/45 della legge 127/97 si ottiene attraverso il richiamo al comando contenuto nella pronuncia del giudice. L'atto obbligatorio per legge da portare ad esecuzione non sarà quindi la sentenza (che per definizione non è atto amministrativo e non rientra dunque nella previsione della norma) ma piuttosto le prescrizioni in essa contenute, che si traducono in altrettanti obblighi per l'amministrazione.

Il Difensore civico dovrebbe intervenire riguardo:

a) *alle sentenze pronunciate contro Comuni e Province. Rimane dubbia, ancorché probabile, la competenza nei confronti delle Comunità Montane;*
b) *alle sentenze passate in giudicato. Non tanto per rispetto della pronuncia della Corte sopra citata – che si riferisce al giudice dell'ottemperanza e non al Difensore civico – quanto per ragioni di ragionevolezza, si deve escludere un intervento prima che sia decorso il termine per l'impugnazione. Tale termine, in effetti, verrebbe a coincidere con quello eventualmente stabilito dal Difensore civico per l'esecuzione della sentenza. Si potrebbe semmai riflettere sulla possibilità che il Difensore civico intervenga, nelle more del procedimento di appello, qualora il giudice dinanzi al quale il provvedimento è stato impugnato abbia disposto in via cautelare i provvedimenti idonei ad assicurare gli effetti della sentenza immediatamente esecutiva ma non ancora passata in giudicato.*

Per ragioni di interpretazione sistematica, ed in attesa di un chiarimento in via legislativa, l'intervento del Difensore civico

dovrebbe essere precluso dalla proposizione del ricorso dinanzi al giudice dell'ottemperanza (ferma restando la proponibilità di quest'ultimo anche nel caso di preventivo ricorso al Difensore civico).

Rispetto al giudizio di ottemperanza, l'azione del Difensore civico potrebbe acquisire nuovi spazi. Così, ad esempio, si potrebbe ammetterne l'intervento nei casi in cui il giudice amministrativo abbia adottato direttamente il provvedimento richiesto dall'interessato, ma poi la pubblica amministrazione non abbia dato esecuzione ad esso. In questi casi, in effetti, all'interessato è riconosciuta solo la possibilità di agire contro il funzionario che omette di eseguire, ovvero di proporre azione giudiziaria nei confronti della pubblica amministrazione per il risarcimento del danno.

4.6. Le questioni emergenti con l'amministrazione sanitaria statale

Nonostante l'accresciuto volume degli interventi in tutti i settori, le pratiche in campo sanitario continuano a coprire una parte rilevante dell'impegno, pari al 25 per cento circa di tutta l'attività, compresa quella nei confronti della amministrazione statale. La sanità è infatti uno dei settori dove il cittadino si trova più frequentemente a contatto con la pubblica amministrazione e le sue potenziali disfunzioni. L'impatto delle nuove tecnologie va aprendo poi problematiche di grande rilievo, che mettono in discussione principi e diritti inviolabili della persona umana. In questo senso i nuovi impegni sia in direzione della Commissione regionale di "bioetica", sia nei confronti dei Comitati Etici locali istituiti presso ogni unità sanitaria toscana.

A questi rilevanti temi si aggiungono quelli introdotti dalle "carte dei servizi" e dalle annesse regolamentazioni, e quelli che vanno impegnando il Difensore civico nel delicato funzionamento degli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp) e delle "Commissioni miste conciliative" a livello di singole Aziende sanitarie ed ospedaliere. Quale soggetto istituzionale *super partes*, fin dal 1995 il Difensore civico regionale, laddove manchi il Difensore civico del Comune, designa i presidenti e i vicepresidenti delle Commissioni miste conciliative, nominati poi dai Direttori generali delle Aziende, garantendo una "prassi" uniforme, anche attraverso riunioni periodiche degli stessi presidenti, quali soggetti terzi rispetto alle Aziende e alle associazioni di volontariato e di tutela.

In attesa di definire con maggior chiarezza i rapporti che debbono intercorrere fra Difensore civico, Uffici per relazioni con il pubblico e Commissioni miste conciliative, organismi tutti competenti in materia, sono oggetto di verifica una serie di possibili soluzioni normative dei punti critici del sistema. D'altro canto i nuovi compiti affidati al Difensore civico, che integrano ormai funzioni statali e regionali, vanno ampliando gli stessi contenuti della "rappresentanza", non solo nell'ambito delle interrelazioni fra livello centrale e periferico ma anche in rapporto ai processi di partecipazione e al ruolo delle formazioni sociali, con particolare riferimento al volontariato che in Toscana riveste storicamente una notevole importanza su tutto l'arco dei servizi sanitari e sociali.

Il complesso delle questioni solleva anche il bisogno di una legislazione regionale che razionalizzi le competenze fra difesa civica istituzionale, tutela aziendale e impegno delle associazioni di volontariato, allo scopo di eliminare confuse sovrapposizioni e dare certezza ai cittadini sui diversi ruoli. In questo senso l'Ufficio ha

concordato in via sperimentale con i vari Urp una prassi da seguire nella gestione delle pratiche.

Alla luce dell'esperienza, la revisione della normativa in materia di tutela dei diritti del malato costituirà un mezzo per migliorare sensibilmente vari aspetti del rapporto cittadino-servizio sanitario, quale contributo alla corretta gestione della sanità, sia pubblica che privata. Su proposta del Difensore civico, e per iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Toscana, è in discussione una proposta di legge per armonizzare i vari momenti di tutela nel campo sanitario.

A nessuno, tanto meno ai cittadini, serve alimentare un generico senso di sfiducia nei confronti degli operatori della sanità. Contribuire ad una sanità migliore e più efficiente significa soprattutto valorizzare ciò che funziona bene, sviluppando forme di collaborazione e di sinergia con quanti sono impegnati in questo delicato settore. Si può cogliere bene il collegamento della difesa civica toscana con gli obiettivi del nuovo Piano sanitario regionale 1999-2001 incentrati sulla qualità dei servizi, la massima accessibilità alle prestazioni da parte dei cittadini, l'equità dei trattamenti su tutto il territorio, l'uso ottimale delle risorse.

Uno sforzo congiunto, per ridurre i motivi che stanno alla base di una persistente conflittualità: dai problemi dell'informazione a quelli organizzativi e strumentali, alle liste di attesa, alle cure mediche in centri esteri, ai comportamenti di strutture e personale, alla inadeguatezza di prestazioni e interventi, alle procedure di ricorso, fino a situazioni di responsabilità professionale.

Non meno rilevanti sono comunque le questioni che vanno impegnando il Difensore civico verso l'amministrazione sanitaria statale: dal riordino del prontuario farmaceutico alle sperimentazioni

farmacologiche (caso Di bella), fino alle problematiche pendenti in questa fase, come gli alimenti aproteici ai nefropatici e gli indennizzi per danni da emotrasfusioni e vaccini. Solo per questo ultimo aspetto negli ultimi anni sono stati trattati nel complesso centinaia di casi. Questo sviluppo dei rapporti con l'amministrazione centrale va comportando una iniziativa che supera gli ambiti della legge 127/97, aprendo l'attività del Difensore civico sul terreno di un crescente raccordo fra l'azione dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

4.6.1. Alimenti "aproteici" ai nefropatici

I nefropatici cronici necessitano di una dieta speciale a base di alimenti cd. "aproteici", una vera e propria cura, come dimostra il fatto che, anteriormente alla scoperta dell'emodialisi, l'alimentazione aproteica costituiva l'unico mezzo per mantenere in vita un nefropatico. Oggi un mezzo per procrastinare il più possibile l'entrata in dialisi. Tuttavia gli alimenti aproteici non vengono erogati in regime di cura, ma i dializzati devono acquistarli privatamente, con un contributo a carico del "Fondo comune regionale": quindi sul fondo sociale e non sul fondo sanitario.

A seguito delle politiche di contenimento, il contributo regionale – già simbolico rispetto ai costi sostenuti dai nefropatici - è stato notevolmente ridotto, creando grossi problemi ai dializzati, alcuni dei quali hanno perfino rinunciato al regime alimentare aproteico accelerando di conseguenza i tempi di ricorso all'emodialisi. Ribadito comunque che il bene primario da tutelare è quello della salute e della qualità della vita, è evidente che il ricorso anzitempo all'emodialisi, oltre ai disagi ed ai rischi che comporta, si traduce in

un falso risparmio, in quanto i costi per un paziente dializzato sono estremamente superiori a quelli per sottoporsi a dieta aproteica.

Alla base del problema sta il fatto che, senza una disposizione nazionale, non è possibile imputare al fondo sanitario i costi per garantire la dieta aproteica. Il Difensore civico, su istanza dell'Associazione emodializzati, ha operato sia per consentire alle aziende sanitarie un innalzamento del tetto massimo di contributo erogabile in casi particolari, sia perché si addivenisse al riconoscimento in sede ministeriale della natura terapeutica dell'alimentazione aproteica, consentendo così di porla a carico del fondo sanitario e di erogarla attraverso le farmacie delle Aziende sanitarie ed ospedaliere.

A questo scopo, fin dal novembre 1997, è stato interessato il Dipartimento alimenti, nutrizione e sanità pubblica, con una nota rimasta tuttavia senza risposta, al pari dei reiterati solleciti rivolti anche direttamente al Ministro della sanità. D'altra parte solo il Ministero può autorizzare l'erogabilità degli alimenti in questione attraverso il servizio farmaceutico di Aziende sanitarie e ospedaliere, valutando inoltre eventuali provvedimenti di calmierazione del mercato, di fronte ad alimenti che le aziende farmaceutiche produttrici vendono a costi estremamente elevati (un chilo di "farina" aproteica ha costi superiori a ventottomila lire). E' vero che l'art. 16 della legge 127/97 limita l'azione del Difensore civico alle "amministrazioni periferiche dello Stato", ma la portata sociale del problema che tocca centinaia di persone non merita certo indifferenza.

4.6.2. Petizione al Parlamento contro danni da trasfusioni

In questi anni l'Ufficio ha continuato anche ad assistere centinaia di cittadini interessati dal grave problema delle infezioni virali contratte da trasfusioni di sangue o vaccini. L'esperienza maturata in questa complessa materia, grazie anche alla proficua collaborazione instaurata con le associazioni di volontariato che operano nel settore delle patologie ematiche, unitamente a qualificati medici legali e avvocati, ha permesso di valutare a fondo l'iniquo trattamento riservato ai danneggiati.

Il rilevante numero dei casi trattati nel '98 per indennizzi riconducibili a danni derivanti da emotrasfusioni o vaccinazioni evidenzia l'impegno portato avanti nei riguardi dell'amministrazione sanitaria centrale. Un impegno non privo di difficoltà, a fronte di pesanti incertezze procedurali e amministrative, 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.

Il Ministero della sanità richiede inoltre l'esibizione del certificato di vaccinazione ovvero la prova certa dell'evento trasfusionale, operazioni a volte solamente annotate nella fase delle prenotazioni e delle prove di compatibilità, che spesso è difficile ottenere perché i registri di vaccinazioni, le cartelle cliniche, i registri operatori, le schede anestesiologiche, i registri di carico e scarico dei centri trasfusionali, sono documenti andati persi oppure oggetto di scarto, talvolta anche in assenza del nulla-osta della competente sovrintendenza archivistica di cui al Dpr 30/9/63 n. 1409, stante il lungo tempo trascorso fino ad oggi.

La misura dell'assegno *una tantum*, di cui alla legge 210 e successive modifiche, non tiene conto della gravità del danno fisico e morale subito per lungo tempo dai danneggiati da vaccinazione o trasfusione o da i loro genitori e dalle famiglie in genere, che rende ingiusto l'abbattimento del 70% degli arretrati e nega qualunque ristoro ai familiari dei danneggiati che non siano deceduti.

Nel luglio 1997 il Governo è stato impegnato dalla Commissione Sanità della Camera a valutare l'opportunità sia di riaprire i termini per la presentazione delle domande di indennizzo per i soggetti danneggiati per i quali essi siano scaduti, sia di prevedere che, qualora l'esito invalidante sia pari al 100%, l'indennizzo dovuto sia pari all'assegno di superinvalidità previsto nella tabella E allegata al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra approvato nel 1978. Soltanto la legge 238 del 25 luglio 1997 ha imposto allo Stato l'adempimento di un onere di pubblicità della possibilità di ottenere l'indennizzo previsto dalla legge 210/92, con ciò riconoscendo ufficialmente che molti danneggiati da vaccinazioni o da trasfusioni di sangue infetto non avevano potuto presentare domanda perché non adeguatamente informati della facoltà di richiedere indennizzo.

Nel febbraio 1998 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 210/92, nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo per danni provocati da vaccinazione antipoliomielitica nel periodo di vigenza della legge 30 luglio 1959 n. 695, rendendo così necessario un nuovo intervento legislativo di attuazione di questa sentenza. Il fondamento del diritto all'equo ristoro del danno alla salute risiede nel dovere di solidarietà della collettività nazionale, impersonata nello Stato, la quale, nel momento in cui impone trattamenti sanitari, non può non

provvedere a misure di ristoro equitativo del danno che, eventualmente il cittadino possa subire. Vi è dunque in primo luogo un chiaro richiamo della Corte Costituzionale alla solidarietà nazionale per coloro che abbiano subito danni da trattamenti sanitari obbligatori.

Va infine considerato che l'esigenza dell'indennizzo nasce dal fatto che il danno alla salute provocato dagli eventi in questione normalmente implica uno stato di bisogno che giustifica l'intervento di assistenza statale. Infatti l'indennizzo viene corrisposto con un assegno periodico reversibile, secondo i caratteri propri delle misure assistenziali, volte a fronteggiare uno stato di bisogno nel tempo. I diritti all'indennizzo derivanti dalla legge 210/92 sono pertanto diritti di natura assistenziale, la cui fonte deve essere individuata negli artt. 32 e 38 della Costituzione. Nell'aprile 1998 sono state presentate alla Camera dei Deputati le proposte di legge nn. 4815 e 4934 recanti modifiche alla legge 210/92, che interessano sia i danneggiati da vaccini che quelle da trasfusione di sangue o suoi derivati.

La petizione al Parlamento è scaturita naturalmente dalla collaborazione con i cittadini e le famiglie interessate, e dal sostegno offerto da medici qualificati e valenti giuristi. Le modifiche richieste alla legge 210/92 e 238/97 riguardano i punti più critici: la riapertura dei termini per presentare le domande, l'aumento dell'indennizzo, la previsione di un congruo risarcimento per il danno morale, fisico, psicologico, nonché per il mancato guadagno subito direttamente dai familiari delle persone danneggiate, l'ammissione delle prove testimoniali per la documentazione clinica smarrita od oggetto di scarto archivistico, l'aumento dell'assegno una tantum, l'esenzione di legge dalle spese sostenute per l'eventuale ricorso davanti al giudice del lavoro (come viene richiesto), ecc.

Dalla qualifica di diritti aventi natura assistenziale derivano importanti conseguenze in punto di accessori dei crediti. Il ritardo nella erogazione delle prestazioni previdenziali e di quelle assistenziali comporta l'obbligo di corresponsione degli interessi e del maggior danno, consistente nella rivalutazione monetaria. La decorrenza degli interessi si ha dal 120° giorno successivo alla richiesta dell'indennizzo, così come stabilito in tema di controversie con gli enti previdenziali e assistenziali. Per quanto concerne i crediti derivanti della legge 210/92, essi sono sorti tutti successivamente al 31.12.1991, anche se si riferiscono spesso ad eventi dannosi verificatisi molti anni prima.

Il regime del credito per il passato è stato definito dalla stessa legge 210/92, che stabilisce che i danneggiati da vaccinazione abbiano diritto ad un assegno *una tantum* per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e la domanda, nella misura pari, per ogni anno, al 30% dell'indennizzo a regime, con esclusione di interessi e rivalutazione monetaria. Sarà interessante vedere se la riforma della legge 210/92, attualmente in discussione al Parlamento porterà modifiche sul punto, ristabilendo la conformità ai principi in materia.

I crediti dei danneggiati da emotrasfusione o quelli dei vaccini riferiti a periodi successivi alla domanda maturano su ciascun rateo bimestrale gli interessi al tasso legale fino al momento della effettiva corresponsione. Mediamente il ritardo del Ministero nella corresponsione degli indennizzi è di due-tre anni, senza che sia prevista nessuna maggiorazione per il ritardo, neppure pari agli interessi legali. In base a questa situazione, e interprete delle aspettative e delle volontà dei danneggiati, l'Ufficio ha trasmesso al

Ministero della Sanità la richiesta formale tendente ad ottenere gli interessi legali per tutti gli arretrati.

Il raccordo con gli assistiti si è dimostrato particolarmente complesso, a differenza di quanto avviene con soggetti colpiti da altre patologie che dispongono di organismi associativi in grado di rappresentarne le molteplici esigenze, e per la frammentarietà delle strutture territoriali dove sono state eseguiti i vari trattamenti sanitari. Questa situazione di precarietà ha finito per determinare una ulteriore debolezza per tutta la categoria, un elemento questo che il Difensore civico non poteva non considerare sul piano della stessa equità.

4.7. L'assistenza a favore degli immigrati

Il '98 è stato un anno di "svolta" nelle politiche per l'immigrazione in Italia. Dopo varie fasi piuttosto sofferte è stata approvata la legge 40 del 6 marzo 1998 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" alla quale ha fatto seguito, con il decreto legislativo 286 del 25 luglio 1998 il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che rappresenta la prima vera disciplina organica sugli stranieri mai introdotta nel nostro ordinamento.

Manca ancora il regolamento di attuazione della legge, sebbene la stessa ne avesse prevista l'emanazione entro 120 giorni dall'entrata in vigore. Questa carenza si è di fatto tradotta nella "inattuabilità" di molteplici disposizioni che fanno espresso rinvio alle norme regolamentari, riguardo a modalità, procedure e quanto può rendere di fatto operative le novità previste dal legislatore.

Alcune importanti situazioni restano addirittura "bloccate" dalla mancanza del regolamento, ad esempio la facoltà di convertire, nei limiti delle quote del documento programmatico annuale, il permesso di soggiorno per studio in permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Fra le disposizioni notevoli della nuova normativa si colloca anzitutto l'attribuzione al pretore, anziché al Tar, della competenza a decidere sui ricorsi avverso le espulsioni amministrative, ovverosia le c.d. "prefettizie", per mancato rispetto delle norme sull'ingresso e soggiorno, salva la competenza del Tar del Lazio per le espulsioni disposte direttamente dal Ministro dell'interno nei particolari casi previsti dalla legge stessa.

Le conseguenze di tale cambiamento si traducono nella impossibilità di ottenere quella "sospensiva" dell'esecuzione del provvedimento che, peraltro, il legislatore ha voluto rendere superflua con le modalità attaverso le quali è congegnato il nuovo meccanismo delle impugnazioni del provvedimento, a seconda che esso sia o meno unito all'ordine di accompagnamento immediato alla frontiera. Nel secondo caso, è la legge stessa che prevede il termine di 15 giorni (prorogabili in presenza di motivi eccezionali), per l'esecuzione del provvedimento, col termine di cinque giorni per fare ricorso e di dieci giorni per la decisione pretorile sul ricorso stesso.

Se il sistema funzionasse, si avrebbe così una decisione positiva o negativa entro quindici giorni dall'emanazione del decreto di espulsione, senza bisogno di alcuna sospensiva. Nel frattempo, gli espulsi devono soggiornare nei c.d. "centri di assistenza e permanenza temporanea" che dovrebbero essere istituiti presso le frontiere.

E' chiaro che le novità normative hanno avuto una ricaduta sull'attività dell'Ufficio, in quanto inerenti a tematiche tradizionalmente seguite dal Difensore civico e portate all'attenzione dagli immigrati dimoranti in Toscana. Fra i punti di rilievo:

- *è sancito una volta per tutte il diritto all'assistenza sanitaria (iscrizione obbligatoria al Ssn) degli immigrati iscritti al collocamento a parità dei lavoratori italiani;*

- *si estendono agli immigrati i diritti sociali (art. 39) , tra i quali spicca il diritto al riconoscimento di invalidità civile, con i relativi benefici in termini economici e normativi. Con ciò viene data risposta ad una forte esigenza rappresentata dall'Ufficio soprattutto negli ultimi anni, ma che aveva sempre trovato il limite in una legislazione che circoscriveva ai cittadini italiani questo riconoscimento;*

- *viene superata la storica condizione di "reciprocità", a meno che questa non sia richiesta espressamente dalla legge o da convenzioni internazionali;*

- *si prevede esplicitamente all'art. 35 la possibilità di iscrizione in albi ed elenchi di esercenti libere professioni degli stranieri in possesso dei titoli richiesti, in deroga alle disposizioni sulla cittadinanza;*

- *si stabilisce il diritto dello straniero ad accedere all'istituto del gratuito patrocinio;*

- *si individuano le Regioni, in collaborazione con Province e Comuni, associazioni di immigrati e di volontariato sociale, quali soggetti chiamati a predisporre centri di osservazione, informazione ed assistenza legale per gli stranieri vittime di discriminazioni motivi razziali, etniche, nazionali o religiose.*

La c.d. "minisanatoria" ha previsto la regolarizzazione di un numero determinato di immigrati presenti in Italia all'entrata in vigore della legge 40/98 e in grado di dimostrare alle Questure di riferimento anche il possesso di determinati requisiti idonei alla regolarizzazione per lavoro subordinato, lavoro autonomo, ricongiungimento familiare.

Dopo il termine per la presentazione delle domande scaduto nel dicembre '98, gli ultimi dati riguardanti tutto il territorio nazionale consentono di valutare in circa 308 mila le domande presentate, e che ne andranno presumibilmente a buon fine circa 250 mila.

E' del febbraio scorso il decreto legislativo del Governo che sancisce la possibilità di una "regolarizzazione" in base all'accertamento dei requisiti richiesti. Il regime dei flussi d'ingresso programmati scatterà infatti dal prossimo anno.

La "minisanatoria" e le ripetute circolari interpretative hanno comportato la necessità di frequenti riunioni con funzionari delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli Enti locali e delle associazioni di volontariato per studiare procedure di accesso alla regolarizzazione univoche ed uniformi, sia nella predisposizione dei documenti da presentare sia nelle formalità da seguire.

4.7.1. Le problematiche di maggior rilievo

La presenza del fenomeno immigratorio su larga scala ha iniziato ad incidere profondamente nel tessuto sociale. Gli stranieri sono sempre più consapevoli dei propri diritti e si orientano (attraverso la mediazione delle associazioni di volontariato e delle comunità già presenti) fra i centri che le istituzioni hanno predisposto per informazione e tutela. In questo ambito l'Ufficio del Difensore civico rappresenta senz'altro un riferimento.

Quotidianamente sia stranieri che connazionali si rivolgono all'Ufficio per avere informazioni sulla legislazione vigente o per risolvere i più diversi problemi. In quanto componente l'esecutivo della "Conferenza provinciale permanente dell'immigrazione", con l'incarico di coordinare il gruppo di lavoro "problemi legali, informazione e consulenza", unificatosi al gruppo "sportelli informativi" coordinato dal Cospe, il Difensore civico viene spesso interpellato anche da operatori pubblici o dalle associazioni su questioni concernenti la tutela dei diritti o le modalità di accesso ai servizi.

Le pratiche formalmente aperte sono quindi relative ai casi problematici e pertanto una minoranza rispetto all'attività corrente che in generale si svolge mediante colloqui. La maggioranza dei casi ha riguardato le posizioni relative all'ingresso e soggiorno, quindi hanno avuto come referente la Questura che, nei funzionari preposti e nello stesso Questore, hanno mostrato nei confronti dell'Ufficio un'apertura altamente significativa, concretata in regolari contatti telefonici, risposta tempestiva alle richieste inviate, collaborazione fattiva nella soluzione dei casi.

Valga per tutti l'esempio di un cittadino ex-jugoslavo che, in possesso del solo "cedolino" sostitutivo del permesso di soggiorno, e dovendo improvvisamente far ritorno in patria per urgenti motivi familiari, ha potuto uscire dall'Italia e rientrare col solo "cedolino" al quale era unita dichiarazione del Questore, ottenuta con l'intervento del Difensore civico, che certificava l'avvenuta presentazione della domanda di sanatoria e chiedeva alla polizia di frontiera di non interporre difficoltà per il reingresso.

Fra i numerosi interventi nei vari campi, interessanti quelli in materia di stato civile, per pubblicazioni matrimoniali tra italiani e stranieri provenienti da paesi arabi. Mentre per l'uomo il problema è unicamente quello provare lo stato libero nei paesi di cultura islamica, la situazione si complica molto quando è la futura sposa ad essere musulmana, nella specie cittadina algerina. Il codice civile algerino infatti vieta espressamente alla donna musulmana di sposare un uomo di altra religione.

Pertanto, alla richiesta del nulla osta di cui all'art. 116 c. civ. a contrarre matrimonio con un cittadino italiano di religione ebraica, una cittadina algerina se lo è visto negare dal proprio consolato. Ciò nonostante, poiché lo stato libero dell'interessata risultava dalla stessa dichiarazione consolare, fu fatta istanza di pubblicazioni matrimoniali all'ufficio di stato civile del Comune di residenza dei due richiedenti, successivamente respinta per mancanza del nulla-osta.

L'Ufficio è intervenuto con la richiesta di riesame del diniego, motivata dalla circostanza che il provvedimento, prendendo atto del rifiuto dell'autorità algerina, di fatto si basava su norme contrarie a quel concetto di "ordine pubblico" che l'art. 16 della legge 218/95, di riforma del diritto internazionale privato, pone quale limite da osservare nell'applicazione della legge straniera.

Tale limite risiede nell'obbligo di rispettare i diritti fondamentali della persona umana, in questo caso la libertà di religione e di contrarre matrimonio. Inoltre, in questo caso sussiste una pesante discriminazione in base al sesso, dato che non risulta un vincolo simile per l'uomo musulmano. Persistendo l'Ufficio di stato civile nella decisione negativa, gli interessati hanno esperito ricorso al Tar sulla base dei rilievi svolti dal Difensore civico.

L'impegno ordinario dell'Ufficio si caratterizza sul piano dell'assistenza ammnistrativa, come ad esempio le pratiche nei confronti della motorizzazione civile per la conversione di patenti straniere; nella compilazione di istanze e per il reperimento della documentazione necessaria (tipici i risorsi contro le graduatorie comunali per l'assegnazione degli alloggi); nelle problematiche attinenti la cittadinanza; nelle certificazioni dello "stato di indigenza" dell'immigrato non iscritto al Ssn, che l'Azienda sanitaria deve fornire alla Prefettura per ottenere il rimborso delle spese sostenute attingendo al fondo *ad hoc* istituito presso il Ministero dell'Interno.

4.8. Un monitoraggio sulla semplificazione degli atti

La legge 127/97 ha introdotto importanti principi per lo snellimento e la semplificazione degli atti e delle procedure amministrative. Un passaggio significativo, che richiede ulteriori "pacchetti" di semplificazione amministrativa e legislativa. Allo scopo di assecondare l'impegno che a livello centrale e regionale si è manifestato in materia, l'Ufficio ha condotto nel '98, in collaborazione con i Difensori civici locali, un primo "monitoraggio" a scala regionale, che ha evidenziato interessanti problematiche, messe a

disposizione anche della amministrazione centrale attraverso la Prefettura di Firenze.

Se negli ultimi tempi si sono potuti registrare indubitabili progressi, questa rilevazione ha verificato che tutti i Comuni che hanno eletto il Difensore civico si sono attivati per il recepimento e la diffusione delle novità più rilevanti della 127/97, anche mediante *depliant* illustrativi redatti dai Difensori civici comunali e comprensoriali, a conferma del ruolo attivo svolto in questo campo insieme agli Uffici relazioni con il pubblico dei Comuni.

Nonostante la divulgazione dei nuovi principi, alcune imprese pubbliche (Enel, Telecom, Ferrovie dello Stato, Fiorentina Gas, Inps ecc.) continuavano a richiedere autentiche di atti e di firme, anche se le istanze venivano portate personalmente dagli interessati. Analogo fenomeno si riscontrava non solo negli enti pubblici economici, ma in molti casi anche negli enti locali e organi periferici dello Stato.

In materia di autocertificazione molte erano le situazioni nelle quali veniva ancora chiesto al cittadino di produrre ugualmente, sia pure in un momento successivo, la certificazione del Comune, dando solo a quest'ultima la massima rilevanza e validità. Alcuni Difensori civici rilevavano che varie amministrazioni non avevano ancora predisposto i relativi moduli, con evidenti complicazioni per il cittadino costretto a recarsi all'anagrafe comunale e tornare poi all'Amministrazione competente per consegnarli.

In generale comunque i Difensori civici locali segnalavano la buona e corretta applicazione delle norme, soprattutto nei settori dei concorsi pubblici, delle licenze edilizie e in primo luogo, nelle gare di appalto, negli impegni e pagamenti di lavori in economia, nelle attestazioni su pagamenti per spese fisse. Discreta anche la

situazione per quanto riguardava gli attestati e i certificati riguardanti l'edilizia pubblica e privata.

Piuttosto complessa invece si dimostrava l'applicazione nel fondamentale settore della motorizzazione (Uffici periferici del Ministero dei trasporti). Varie lamentele riguardavano documenti rilasciati da alcuni Uffici periferici del Ministero della difesa (es. distretti militari) nei quali si richiedeva che tutte le sottoscrizioni fossero autenticate in modo tradizionale. Altre segnalazioni riguardavano i documenti richiesti dall'Aima che parimenti dovevano essere certificati in bollo.

E' evidente che i ritardi in questo campo si traducono in pesanti disagi soprattutto per la popolazione più anziana, ma nel complesso la rilevazione forniva risultati abbastanza soddisfacenti, a fronte di un retaggio culturale che si oppone alle novità legislative, ma anche, e non sembri un assurdo, per un comportamento degli stessi cittadini che "non credono" non sia più necessario quello che è stato fatto per anni. E' difficile divulgare il concetto di "parità" fra cittadini e funzionari pubblici.

Molte difficoltà derivano poi dalla non completa conoscenza della normativa. Altre provengono da quelle pubbliche amministrazioni che, in bandi di concorso o gare di appalto, richiedono dichiarazioni più disparate (impegni e promesse unilaterali, anche *extra legem*, riserve sulla presentazione di atti ecc.), non conformi allo spirito semplificativo delle disposizioni, cagionando incertezze nei funzionari obbligati a richiedere determinati atti ed anche nel cittadino.

Non moltissimi, anche se non irrilevanti, i ricorsi al Difensore civico sulla base della 127/97. L'impressione generale è che i pubblici funzionari abbiano accolto in modo sostanzialmente positivo le novità della legge, che senza dubbio meritano di essere seguite e affrontate

puntualmente. Attraverso la semplificazione infatti si instaura fra il cittadino e la pubblica amministrazione un nuovo rapporto fondato sulla reciproca fiducia. I progressi che si sono registrati nel rafforzamento del quadro normativo per la semplificazione della documentazione amministrativa, consigliano quindi di ripetere questo il "monitoraggio" anche nell'anno in corso, con la collaborazione dei Difensori civici locali.

5. LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA DI DIFESA CIVICA

5.1. Una crisi di efficienza e di equità

Le innovazioni istituzionali non si vanno ancora traducendo sul piano organizzativo. Come ha detto il Ministro Ciampi, "una quantità esorbitante di tempo, di fatica e di spesa viene utilizzata dalle amministrazioni per far funzionare se stesse, anziché produrre nuovi servizi". Anche leggi innovative come sull'autocertificazione stentano ad affermarsi.

Nessuno sottovaluta lo sforzo di ammodernamento, ma emergono le difficoltà ad una cultura che faccia perno su un quadro avanzato di diritti e doveri. Abbiamo davanti la grande sfida dell'Europa, ma siamo l'unico paese privo di un sistema nazionale di difesa civica. Si dimentica che la competitività investe anche le forme e gli strumenti a tutela del cittadino.

Non può esserci maggiore efficienza senza maggiore trasparenza, equità, partecipazione. Né avremo una amministrazione pubblica paragonabile agli altri paesi, se il cittadino non uscirà da una tutela

sostanzialmente "passiva". Se non coinvolgerà il modo di lavorare delle amministrazioni, di fare leggi, di porre in essere procedure legate ai risultati, ai costi, alla qualità. Anche il mondo delle regioni e delle autonomie si deve interrogare su questo.

Alle soglie del 2000 l'amministrazione pubblica continua a produrre conflittualità non più compatibili con una società moderna e con il bisogno di nuove solidarietà: fra le generazioni, fra le istituzioni, fra le forze sociali e produttive. Da qui le molte crisi che anche la difesa civica sperimenta ogni giorno. La crisi di efficienza in primo luogo, che coinvolge lo Stato sociale sul piano della legislazione, della programmazione, della gestione. Anche il trasferimento di competenze dal centro alla periferia avviene senza una modifica sostanziale delle procedure che, in questo modo, sono destinate a produrre più burocrazia e rigidità.

In secondo luogo una crisi di equità, conseguenza anche dei mutamenti nel lavoro, nei livelli dei servizi, nelle categorie protette, mentre invece la spesa sociale resta affidata per lo più a meccanismi finanziari, incapaci di rispondere ad una domanda sempre più differenziata. Efficienza ed equità mettono in discussione non solo risorse, ma regole, assetti, vincoli, che non hanno più ragione di essere. I vecchi autoritarismi devono lasciare il passo ad una visione paritaria fra diritti e doveri del cittadino e diritti e doveri dell'amministrazione. Il punto è spostare l'asse delle "garanzie", che oggi non pende dalla parte cittadino.

5.2. L'evoluzione dei diritti

Negli ultimi anni sono state introdotte innovazioni che puntano ad un assetto più moderno dell'amministrazione, a livello centrale e locale. Dalla legge 241, che ha regolato il procedimento amministrativo e aperto un varco in direzione della trasparenza, alla legge Bassanini del '97, dove il criterio di "sussidiarietà" viene elevato a principio ed esteso alla partecipazione delle formazioni sociali, fino alla legge 127/97 sulla semplificazione, lo snellimento delle procedure, l'estensione delle competenze dei Difensori civici nei confronti dell'amministrazione statale. Pensiamo anche alle normative a tutela della *privacy*, alla recente legge nazionale per la difesa dei consumatori e degli utenti di pubblici servizi, ai diritti che derivano dalla legislazione comunitaria, alla nuova cittadinanza europea.

Certo, non è un processo lineare, si levano spesso voci che ritengono "sufficienti" le nuove misure ed eludono il discorso sulle "forme di tutela", la necessità di adeguate garanzie "non giurisdizionali". Ma siamo davanti a processi che appaiono non più eludibili. Su questo terreno si colloca anche la riduzione dei controlli amministrativi, se pure in alcune realtà si registri perfino una ripresa di controlli interni, neppure ancorati ad esclusive verifiche di gestione. Controlli ovviamente in contrasto con i nuovi principi di responsabilità e di autonomia, che comunque non servono alla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Anche la "giustizia amministrativa" non ha la funzione di assicurare la tutela dei cittadini, il suo compito è quello di annullare atti della pubblica amministrazione. Non bastano perciò le denunce o la minaccia di ricorrere al giudice, anche se paradossalmente questa strada è ancora la sola fornita di qualche deterrenza.

Ma non è quella adatta per un futuro all'altezza della democrazia europea. Rispondere ai cittadini significa cercare una soluzione a problemi concreti. Il problema è di comporre i conflitti che nascono in una società moderna e che rischiano di non trovare soluzione. L'ordinamento presenta un *deficit* di strumenti in grado di rispondere a questa crescente domanda della società civile, come dimostrano anche le innumerevoli organizzazioni, associazioni professionali, movimenti, gruppi, motivati da obiettivi e interessi diversi, non solo economici ma anche pubblici (sociali, ideali, solidaristici, ambientali), che si estendono a campi vitali per la tutela dei diritti (consumatori, utenti, parità, pensionati, disabili, tecnologie, ecc.).

Siamo dunque incamminati su un terreno che non è più quello prevalente della legittimità dell'atto, bensì di trovare rimedi soddisfacenti ai casi di "cattiva amministrazione", in sintonia con l'evoluzione europea e le risoluzioni degli organismi internazionali; mezzi di tutela "non giurisdizionale" in grado di promuovere le ragioni dei cittadini.

5.3. I diritti dei consumatori e utenti

Con la nuova legge 281 i cittadini, appoggiandosi alle associazioni, possono oggi adire le vie legali per riparare a danni o ingiustizie. Anche se questo non basta per risolvere le arretratezze del mercato e l'inefficienza dei servizi, la legge ha finalmente colmato il ritardo che separava il paese dall'Europa. Le associazioni dei consumatori hanno acquistato un carattere operativo, sono diventate interlocutori della pubblica amministrazione, del Governo, del Parlamento. La difesa

civica toscana non mancherà certamente di fare la sua parte perché questa legge abbia il successo che merita.

L'accesso alla giustizia è il capitolo più importante, ma alle Camere di commercio è attribuita quella funzione di "conciliazione" che rappresenta uno snodo cruciale perché i nuovi diritti possano esercitarsi nel migliore dei modi. Si tratta anche di evitare che i tribunali siano sommersi da un mare di piccole e grandi cause, rafforzando nei consumatori e negli utenti la fiducia di risolvere le controversie in modo efficace e tempestivo.

L'affidamento alle Camere di commercio di questa funzione di riequilibrio sconta purtroppo il ritardo culturale rispetto agli altri Stati europei. Occorrono quindi condizioni e strumenti capaci di collocarsi in questa dimensione di "terzietà". In Toscana, il regolamento predisposto dall'Unioncamere ha rappresentato una base omogenea per l'apertura dei nuovi "sportelli di conciliazione" ma, in una fase di avanzata privatizzazione dei servizi, resta pregiudiziale una forte competenza delle Commissioni conciliative, l'autorevolezza di indirizzi e criteri certi, dal momento che le controversie possibili si estendono a tutta la gamma dei servizi pubblici.

L'Ufficio del Difensore civico punta naturalmente ad essenziali sinergie fra la funzione orizzontale della difesa civica e l'azione delle associazioni, evitando duplicità di interventi e confusione di ruoli. In un mercato che coinvolge ormai 350 milioni di consumatori, la legge apre infatti una nuova fase per tutte le amministrazioni pubbliche, perché nei servizi si affermino criteri avanzati di sicurezza, equità, dialogo con le formazioni interessate.

A livello locale i nuovi rapporti con il mondo dei consumatori e degli utenti devono quindi far leva in primo luogo sul ruolo istituzionale e politico che le Regioni e i Comuni vanno conquistando,

in analogia alla esperienza degli altri paesi europei, dove i consumatori e le loro associazioni possono contare su risorse e capacità che restano ancora fuori dai nostri orizzonti.

E' un fatto però che con la legge 281 si è scelta una strada che non è di natura territoriale. Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali appare defilato, al pari di quanto sta avvenendo per la legge sulla difesa civica nazionale, mentre occorre sempre più una visione complessiva dei livelli di protezione.

Non a caso in ambito europeo assistiamo al tentativo di ricondurre queste politiche ad un quadro unitario, ad una "struttura" più avanzata delle forme di tutela. Una riprova questa dei limiti del progetto di riforma per la difesa civica nazionale, per l'assenza di ogni raccordo con questi interessi "diffusi e collettivi" sempre più intrecciati ai diritti fondamentali del cittadino.

I cittadini devono avere la certezza che i loro interessi sono considerati allo stesso modo degli altri soggetti economici e sociali. Una nuova legge regionale è chiamata perciò a dar vita a più avanzate forme di concertazione e a nuovi osservatori sulle azioni che saranno messe in campo ai vari piani: amministrativo, legislativo, giudiziario.

5.4. Superare la frammentazione

La prima difesa del cittadino non è il Difensore civico o le associazioni dei consumatori, ma la pubblica amministrazione. Se non si coglie questa realtà, il rischio è la proliferazione di organismi e strumenti che, da soli, non sono in grado di modificare la situazione. I nuovi diritti orientati all'efficienza, all'imparzialità, alla speditezza

incidono nel più generale settore pubblico. Si diffondono un po' ovunque figure paragonabili all'*ombudsman*, volte a favorire maggiori livelli di trasparenza e di coinvolgimento degli utenti.

Superare la frammentazione che va estendendosi agli strumenti di tutela, significa dare credibilità a meccanismi innovativi. Diversamente il pericolo è quello di una interpretazione in chiave riduttiva anche della nuova legge per la tutela dei consumatori: difendere il consumatore dal mercato dei beni e dei servizi, senza concorrere a nuove regole. Una contrapposizione fra mercato e istituzioni, non gioverebbe a nessuno, tanto meno ai consumatori e agli utenti.

Non avremo una crescita democratica, se i cittadini non potranno far valere i loro diritti, ma neppure è possibile immaginare servizi più efficienti - dalla sanità ai trasporti all'informazione - senza un adeguato collegamento fra le nuove situazioni soggettive e le responsabilità della amministrazione pubblica.

Anche il decentramento è destinato a confrontarsi con le nuove domande dei cittadini. Non a caso questi interessi "sociali" trovarono un primo riconoscimento con la creazione delle Regioni, pensiamo al Difensore civico che la Toscana istituì negli anni '70, seguita poi dalle altre Regioni. Fu il tentativo di anticipare una diversa visione dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione.

Se questa legislazione regionale ha avuto una funzione di impulso, oggi non è più sufficiente, in una Europa dove le "garanzie" del cittadino possono contare su ben altre capacità di risposta. L'obiettivo è quello di dar vita ad un sistema di tutela orientato a moderne soluzioni "conciliative", superando per questa via l'attuale frammentarietà e settorializzazione. La parola "mediateur" traduce bene questa esperienza europea che si va affermando, lo spirito di

composizione e di servizio che deve animare una amministrazione moderna.

Si apre dunque una nuova fase nella quale le Regioni in primo luogo sono chiamate a rapportarsi a questa evoluzione. Rappresenta anche una grande opportunità, coinvolge la ricerca, le progettualità, l'avvio di nuovi processi di coordinamento. E' grave ad esempio che anche nel progetto di riforma per la difesa civica manchi ogni raccordo di questa funzione con le Autorità amministrative indipendenti, con le molteplici *autority* spuntate in questi anni, con le nuove forme di tutela che si vanno realizzando sotto la spinta della "cittadinanza europea".

Certo, le riforme costituzionali sono chiamate ad affermare nuove regole, a mettere fine ad una esclusiva visione giurisdizionale. Ma cosa significa ad esempio la costruzione di un "sistema di difesa civica a rete", senza un ruolo chiaro delle Regioni e delle autonomie?

Anche nella legge 281 per i consumatori le Regioni restano defilate, eppure i nuovi strumenti investono tutta la gamma dei servizi pubblici (sanità, trasporti, comunicazioni, ecc.). Si è scelta una strada che non è sufficiente a risolvere i problemi, e tuttavia richiede rapidi adeguamenti nei rapporti fra cittadini, associazioni e amministrazione pubblica; la costruzione di regole certe e avanzate nei diversi sistemi di produzione di beni e di servizi.

L'evoluzione dei diritti chiama a individuare priorità, ad operare perché si affermino criteri di sicurezza e qualità; si instauri un vero dialogo con i cittadini e le formazioni interessate, in un'ottica di trasparenza e di equità. Diversamente il rischio è di restare dentro la vecchia cultura di una amministrazione ancorata alla legittimità formale, fuori dalla evoluzione europea.

In materia di diritti non può essere lasciato spazio alle approssimazioni. Tutti i grandi temi del rinnovamento dello "Stato-sociale" investono poi i diritti di cittadinanza, l'espansione delle libertà e della democrazia. Si tratta anche di arrestare inaccettabili fenomeni di esclusione, aggregare energie, avviare nuove sperimentazioni, far avanzare la sostenibilità dello sviluppo, umanizzare processi e relazioni. Se l'efficienza è innanzitutto un problema di scelte, di investimenti, di bilanci, richiede continui processi di adeguamento e di innovazione istituzionale, per dare voce al cittadino ed evitare i pericoli di una burocratizzazione delle risposte, spingendo a nuove discipline.

5.5. La qualità dei servizi

L'efficacia dei processi decisionali è la condizione per nuovi parametri di efficienza ed equità. L'attuale dispersione di competenze e la proliferazione degli organi e di uffici titolari di potere decisionale, finiscono per ingenerare incertezze, rigidità delle strutture, lentezze e inefficienze che caricano di oneri superflui sia i cittadini che le imprese, determinando un aumento delle controversie.

I risultati ottenuti in molte realtà toscane per migliorare la qualità dei servizi e i rapporti con i cittadini sono indicativi delle notevoli potenzialità che esistono, secondo una strategia che deve far leva sul rilancio della programmazione. La qualità è anche riduzione dei costi derivanti dalle inefficienze, per liberare risorse sempre meno disponibili. Una logica di qualità coinvolge anche la formazione, l'informazione, gli strumenti operativi, incidendo nell'organizzazione e nel superamento dei gravi squilibri a livello territoriale, con effetti

positivi sugli indici di soddisfazione degli utenti, il contenimento dei tempi di risposta, la riduzione dei disservizi e dei reclami.

La diffusione delle carte dei servizi, dai settori del gas e della elettricità a quelli della sanità, della scuola, delle poste, contribuisce certamente ad una maggiore consapevolezza degli utenti sul diritto a prestazioni di qualità. La possibilità di un confronto tra effettive prestazioni e *standard* di efficacia e trasparenza è un presupposto per migliorare i rapporti dei cittadini con le amministrazioni e con le imprese che erogano servizi pubblici.

Sia le scuole sia le aziende sanitarie hanno trovato finora difficoltà a stabilire *standard* di qualità per i loro servizi. Ma un punto non secondario è che alla individuazione di specifici indicatori di efficacia ed efficienza da parte delle singole amministrazioni devono fare riscontro procedure di reclamo e di rimborso.

Anche gli "Uffici per le relazioni con il pubblico" contribuiscono ad una migliore comunicazione, là dove verificano l'efficacia dell'amministrazione attraverso i sondaggi di soddisfazione presso gli utenti e assicurano che le domande dei cittadini siano prese in considerazione per il miglioramento dei servizi e l'impiego razionale delle risorse. Naturalmente i risultati validi ottenuti dalle molteplici esperienze devono poter essere diffusi presso altre amministrazioni. Il miglioramento dei servizi e delle gestioni passa attraverso un costante processo di sperimentazione.

Non vi sono scorciatoie. L'interesse che in Toscana le amministrazioni comunali vanno dimostrando per l'entrata in funzione degli "sportelli unici" per le imprese è indicativo del rapporto che, in una logica di valorizzazione, si realizza fra riorganizzazione di procedure, e servizi e processi di sviluppo locale. Le imprese devono poter contare su procedure semplificate per la realizzazione di nuovi

impianti. Gli sportelli dovranno essere in grado di fornire tutte le autorizzazioni necessarie, accelerando i processi decisionali attraverso la conferenza di servizi e i nuovi strumenti di semplificazione che sono stati introdotti. Nonostante le comprensibili difficoltà per l'avvio, questa importante innovazione deve vedere nei Comuni i veri protagonisti nella costruzione di una rete territoriale in grado di promuovere nuove relazioni di impresa, con effetti positivi in tutto il campo dei servizi.

E' evidente ormai come i faticosi processi di innovazione sono parte di una più complessiva trasformazione culturale. La "Conferenza interregionale per i controlli" recentemente istituita potrà certamente contribuire al superamento della estrema diversificazione delle forme di valutazione e di monitoraggio esistenti. I controlli di tipo finanziario, che hanno acquistato un carattere predominante se non esclusivo, devono estendersi ai risultati delle attività, dei progetti, delle programmazioni, delle politiche. Il concetto di qualità presuppone che la funzionalità dei sistemi amministrativi e il confronto sul livello dei servizi avvengano sempre più in rapporto ai bisogni effettivi dei cittadini e delle imprese, anziché con le normative e le procedure vigenti, con effetti comprensibili sulla stessa formazione e selezione dei pubblici funzionari. Un sostegno decisivo a questa evoluzione è legato alla informatizzazione dei sistemi, in direzione di metodologie comuni e di una crescente collaborazioni fra amministrazione centrale e locale.

6. LA RIFORMA PER LA DIFESA CIVICA NAZIONALE

6.1. Le novità del progetto di riforma

L'impegno per l'istituzione della difesa civica nazionale ha occupato nel '98 gran parte dell'iniziativa, in primo luogo sul versante del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, attraverso documenti e interventi, ma anche in direzione delle Conferenze dei Consigli e delle Giunte regionali, in una fase nella quale il dibattito sulla riforma sembrava prossimo alla auspicata conclusione.

Dopo le leggi "Bassanini" e le proposte della *Bicamerale* per un rilievo costituzionale della difesa civica, il testo unificato delle proposte licenziato a settembre dalla Camera rappresenta un passaggio significativo, una svolta di rilievo per la risoluzione "non giurisdizionale" dei contenziosi fra cittadini e pubblica amministrazione.

Fra gli aspetti principali, la missione del Difensore civico finalizzata all'accertamento, valutazione e sollecitazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione; le possibili azioni in rapporto alla "giurisdizione amministrativa", in chiave conciliativa volta a ridurre anche il peso dei ricorsi giurisdizionali; le prerogative più ampie verso le pubbliche amministrazioni e i loro operatori, fino all'esercizio di poteri sostitutivi ispirati a rimuovere inerzie ed omissioni; una peculiare "vigilanza" nei confronti delle strutture che operano verso i soggetti deboli; la facoltà di avviare azioni giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi, in analogia a quella concessa ad esempio alle associazioni dei consumatori e degli utenti previste dalla legge 281/98; la possibilità di promuovere l'attivazione della "conferenza dei servizi" o l'accordo di programma ove possa avvenire per

iniziativa dei privati; l'informazione da parte dell'autorità giudiziaria sull'eventuale inizio di un procedimento penale relativamente a questioni segnalate; la valorizzazione della difesa civica anche nella promozione di modifiche, raccomandazioni e suggerimenti tesi al miglioramento della macchina amministrativa.

Un pacchetto di proposte che mettono la difesa civica italiana al passo dell'Europa. Se progressi sono stati compiuti, permangono limiti e impostazioni che occorre superare per una riforma all'altezza di una amministrazione moderna e dei compiti che i Difensori regionali e locali sono chiamati a sostenere.

6.2. I limiti delle proposte

Suscitano in particolare forti perplessità il mantenimento di un controllo "di legittimità" su atti degli Enti locali, da considerare superato e comunque fuori dalle esperienze europee; la cancellazione della possibilità, ove venga opposto il segreto di Stato, di richiedere l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri a conferma o meno del segreto; l'abolizione della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica della relazione annuale del Difensore civico nazionale, in contrasto con le garanzie di che tale documento deve avere.

Ferme restando le competenze delle Autorità amministrative indipendenti, solleva perplessità anche la mancata previsione di possibili forme di concertazione. Ma questo problema esiste anche sul piano di un coordinamento dei principi che derivano da organizzazioni internazionali riguardo alla tutela "non giurisdizionale" dei diritti e ad una permanente funzione di monitoraggio sui risultati. Manca perfino

un raccordo con gli "interessi diffusi", come quelli disciplinati adesso dalla legge per i consumatori, che si presentano ormai come diritti di cittadinanza.

Questi raccordi d'altra parte vanno visti come la strada per una "costituzionalizzazione" della difesa civica, in funzione non settoriale ma generale. Da qui l'esigenza, ancora elusa dal progetto, di un essenziale riferimento alle "garanzie" e prerogative del Difensore civico, con preciso riguardo ai "principi di Parigi", fatti propri dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea delle Nazioni Unite e ripresi nella raccomandazione del Consiglio d'Europa del '97.

Sul piano delle responsabilità amministrative è stata sganciata la colpa del funzionario inadempiente da ogni sanzione, riferibile anche ad incentivi economici di produttività, eliminando così l'unico deterrente, in primo luogo riguardo all'omissione di atti d'ufficio, quasi che possano esistere meriti di produttività fuori da fondamentali doveri di imparzialità ed efficienza.

Ma altrettanti limiti si riscontrano su aspetti non secondari, come l'esclusione di ogni competenza nei riguardi dell'amministrazione della giustizia, della difesa e della pubblica sicurezza, in assenza di una delimitazione delle funzioni che potrebbero invece essere esercitate nei confronti di livelli amministrativi. Allo stesso modo l'avvenuta cancellazione di competenze nei confronti del "pubblico impiego", in una fase peraltro caratterizzata dalla progressiva "privatizzazione" e quindi dalla necessità che la difesa civica assicuri alcuni fondamentali principi di tutela.

6.3. Il ruolo della autonomia regionale e locale

Ma ciò che solleva maggiori perplessità riguarda l'impostazione più generale che sembra ignorare le esperienze di un cammino non breve. L'urgenza di superare i limiti della legge 142/90, che rende solo facoltativa la difesa civica, non può tradursi certo in una "polverizzazione" del sistema, ma la possibilità per i Comuni, singoli o associati, di scegliere il proprio Difensore civico, resta la strada per la corretta applicazione dei principi di "sussidiarietà".

Quale senso può avere una impostazione che non tiene presente neppure la possibilità di deroghe in rapporto a particolari condizioni geografiche e ambientali, agli stessi processi che si vanno configurando attraverso il decentramento amministrativo e la sfida della "concertazione" a livello istituzionale. Se la difesa civica ha la sua ragion d'essere questa è legata alle comunità territoriali. Solo nel collegamento con i Comuni, singoli o associali, è possibile recuperare i risultati e le sperimentazioni anche assai differenziate che la difesa civica è andata maturando.

In Toscana, dopo le associazioni intercomunali a carattere obbligatorio, fu imboccata la via della "volontarietà", secondo criteri di adeguatezza, funzionalità, efficienza, che oggi trovano riscontro nelle *leggi Bassanini*, in un processo di trasformazione federale certo tormentato ma non più eludibile per il futuro del paese.

La comprensorialità della difesa civica appare quindi decisiva, in un quadro innovativo di funzioni che può derivare solo da una legge nazionale, ma che faccia perno sulla volontarietà. Rispetto a questa esigenza non appare convincente neppure la scelta di coniugare il Difensore civico locale in chiave prevalentemente "provinciale", e con

una "soglia" minima di 50 mila abitanti per quei Comuni che volessero dotarsi di una difesa civica a carattere comprensoriale.

Una legge di principi non contrasta con un rafforzamento dell'autonomia regionale e locale nell'articolazione della rete civica sul territorio. Il problema allora non è tanto quello di stabilire degli accorpamenti forzosi, ma ove si voglia tentare questa strada, non si può evitare di introdurre la possibilità di correttivi con provvedimenti regionali, in analogia ad esempio ai comprensori Usl.

6.4. L'autonomia della funzione civica

A fianco di questa articolazione devono trovare ben altra capacità di risposta quegli strumenti di autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria che sostanziano un istituto "di servizio" nei confronti dei cittadini e di tutta l'amministrazione, sia essa statale, regionale e locale. Anche la legge 127/97 che ha esteso l'iniziativa del Difensore civico nei confronti dell'amministrazione statale periferica ha richiesto di superare diffidenze, chiusure, perfino elementi di contrasto. Ma alla fine questo ruolo di "servizio" è stato compreso, anche là dove mancava ogni esperienza di controllo esterno e ravvicinato.

Per questa via dovrebbe restare aperta la strada anche a possibili convenzioni dei Comuni con il Difensore civico regionale, quanto meno per specifici settori e campi di intervento, oltre che per determinate attività di studio e ricerca, evitando duplicazioni e mettendo a disposizione della "rete" civica strumenti e risorse conoscitive e professionali difficilmente conseguibili in ambito locale.

Riguardo poi ai compiti del Difensore civico nazionale, se è stata esclusa una funzione di coordinamento di stampo verticistico, resta il

fatto che questo livello è del tutto sguarnito da un impegno primario verso la rete civica nazionale. Le conseguenze non sono di poco conto in un paese chiamato a colmare divari storici e a realizzare sufficienti *standard* di tutela su tutto il territorio nazionale. Rimane comunque il problema di un "coordinamento" a scala regionale, essendo venuta meno ogni forma di "coordinamento nazionale". Appare cioè riduttiva la previsione di un "coordinamento" a livello provinciale, quando strumenti alternativi potrebbero adeguatamente essere individuati in analogia alle "Conferenze regionali delle autonomie" di recente istituzione e riprese anche nelle ultime proposte di revisione costituzionale.

Non è un caso se, come in Toscana, si fa strada a questo livello la costituzione di "organismi associativi" per la difesa civica. Si tratta di strumenti che nascono dalla evoluzione dei problemi, in rapporto alle emergenze, ma anche al bisogno di trasferire risultati e sperimentazioni; di estendere ad una scala plausibile collaborazioni e iniziative di comune interesse.

Al riconoscimento di nuovi compiti e prerogative della difesa civica devono poi affiancarsi ben altri strumenti di "autonomia funzionale", idonei a sostanziare il principio di indipendenza. Autonomia e indipendenza perché la difesa civica possa esercitare quel ruolo di impulso che la riforma mostra di voler perseguire, nell'obiettivo in primo luogo di ridurre lo squilibrio esistente in questo campo fra il nord e il sud del paese. Si tratta di individuare un fondamentale nucleo di "garanzie" giuridiche valevoli per l'intero territorio nazionale, in termini di autonomia organizzativa, di organico e di bilancio. In questo modo si assicura una credibile posizione di "terzietà" rispetto a possibili condizionamenti, siano essi interni o esterni, e la possibilità di rispondere alla qualità ed ai ritmi imposti

oggi alla difesa civica da diritti e interessi socialmente rilevanti, tanto più in presenza di dinamiche economiche e sociali che vedono coagularsi a scala locale assetti e poteri "forti".

Sotto questo profilo solleva perplessità anche la cancellazione del fondo finanziario destinato a sopperire a molteplici carenze. Per molti Uffici regionali, fra i quali l'Istituto toscano, ma anche per i Difensori locali, una larga parte dell'attività si va ormai indirizzando verso le amministrazioni periferiche statali, senza contare i compiti di monitoraggio richiesti ai vari livelli. E' legittimo quindi chiedersi perché gli oneri dovrebbero far carico esclusivamente alle Regioni e al sistema delle autonomie, e non trovare una adeguata compartecipazione dello Stato, come è avvenuto ad esempio nel campo della tutela dei consumatori e degli utenti.

6.5. I ritardi e le resistenze

L'esperienza dimostra che spesso, al di là delle intenzioni, anche i migliori progetti non vanno avanti, se non hanno gambe sufficienti per camminare. Negli ultimi anni l'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'azione di difesa civica non è stata certo un processo lineare. Da troppe parti si elude il problema di adeguate garanzie "non giurisdizionali", spunta l'insofferenza dei grandi apparati burocratici. Anche dal fronte delle autonomie sembrano talvolta rimesse in discussione conquiste ormai affermate nelle stesse legislazioni regionali.

Non è facile, ad esempio, ricucire la mole delle osservazioni dei Consigli e delle Giunte regionali al testo di riforma predisposto dalla Commissione affari costituzionali della Camera, anche per il peso

giocato dalle strutture amministrative, ancorché questo non sia privo di significati. Ma sarebbe venir meno alle responsabilità verso i cittadini che si rivolgono al Difensore civico, verso le stesse Regioni e autonomie, lo stesso Stato, dal momento che il Difensore civico regionale opera oggi anche per sua delega, se non registrassimo anche le posizioni che si pongono in controtendenza rispetto ai lavori portati avanti in sede parlamentare.

Se è vero che i cambiamenti istituzionali sono chiamati a produrre un nuovo rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione, altrettanto certo è che un rapporto di parità è tale se fondato su effettivi meccanismi di "garanzia". Al di là di forzature e approssimazioni giuridiche, colpisce la considerazione che il Parlamento non dovrebbe legiferare in materia di difesa civica.

Le Regioni hanno introdotto in Italia la difesa civica, ma non è l'unico caso in cui hanno anticipato la legislazione nazionale. Nella difesa dei consumatori, ad esempio, dopo le leggi regionali degli anni '80, è intervenuta la legge nazionale 281/98 che instaura un sistema nazionale di tutela in questo campo. Un sistema nel quale le Regioni e le autonomie locali sono perfino assenti, incentrato com'è sulle associazioni private, fornite peraltro di poteri paragonabili a quelli in discussione per la difesa civica.

L'iniziativa parlamentare si è sempre verificata quando l'evoluzione dei problemi ha assunto dimensioni che esorbitavano dai limiti intrinseci della legislazione regionale, o quando si trattava di introdurre situazioni giuridiche particolarmente innovative da incidere sull'intero ordinamento.

Anche con il Difensore civico le Regioni sono state antesignane di realtà e tendenze presenti in larga parte d'Europa, dove peraltro la figura si inquadra in una tradizione improntata a spirito di servizio nei

confronti della collettività e dei singoli, con risultati che nessuno mette in discussione. Ma ad oggi il Difensore civico è operante sono in 13 Regioni, oltre alle Province autonome di Trento e Bolzano. E' vero che da parte di alcune Regioni, come la Toscana, si è cercato di rafforzare funzioni e prerogative, è un fatto però che la forbice fra la crescente domanda dei cittadini e le condizioni strutturali si è sempre più allargata. La stessa legge 142/90 che concesse a Comuni e Province la "facoltà" di istituire il Difensore civico non ha dato risultati positivi. Solo il 5 per cento delle amministrazioni locali lo hanno eletto. Uno squilibrio difficilmente sostenibile, mentre non si arrestano disparità e inefficienze, fenomeni di degrado che si estendono perfino a strutture pubbliche.

Davanti alla sfida dell'Europa, l'Italia è rimasta il solo paese privo di un sistema nazionale di difesa "non giurisdizionale" presente in qualunque democrazia che si rispetti. Non esiste neppure l'interlocutore nei confronti dei Difensori civici degli altri Stati membri, mentre anche l'Unione Europea con il Trattato di Maastricht si è dotata del Difensore civico nell'azione delle istituzioni e di organi comunitari. In questa situazione di estrema debolezza i Difensori civici regionali continuano così a sostenere, nei confronti di Comuni e Province, anche un'azione di supplenza che va crescendo, al punto da mettere in crisi le già esigue compatibilità strutturali. Ma cresce anche la diffidenza dei cittadini verso questa inerzia, mentre si affacciano nuovi bisogni e interessi individuali e collettivi.

Sono mature nel paese le condizioni per dar vita ad un sistema nazionale di difesa civica? Per la costruzione di una "infrastruttura" di garanzie paragonabile a quella esistente negli altri paesi? La *Bicamerale* ha avuto l'esito che si conosce, ma le proposte rimesse al Parlamento rappresentano il frutto di una evoluzione che non può

essere ignorata. Emergono infatti il progressivo avvicinamento del Difensore civico alle autorità di garanzia; la funzione di conciliazione nelle controversie fra cittadini e pubblica amministrazione; l'esigenza di autonomi poteri istruttori; le azioni di responsabilità a carico di funzionari inadempienti; il concetto di "cattiva amministrazione" mutuato a livello europeo ed esteso anche ad ipotesi di comportamento non corretto; la necessità di contenere i ricorsi alla giurisdizione amministrativa, nell'obiettivo di porre fine a quella "denegata giustizia" che non ha riscontro in alcun paese europeo.

Anche sul terreno dei contenuti le funzioni hanno conosciuto in questi anni una evoluzione: dalla 142, che qualifica la figura del Difensore civico sia come garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione sia come strumento di "partecipazione", fino alla legge 127/97 che ha esteso nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato i compiti esercitati in ambito locale.

Ma in questi anni c'è stata anche una evoluzione sul piano dei valori che devono presiedere ad ogni adeguamento dell'azione pubblica alla realtà europea: i principi di efficienza, trasparenza, imparzialità ed equità, da coniugare con una sistematica opera di delegificazione; la necessità di "bilanciare" il superamento dei controlli di legittimità; l'abbandono della vecchia visione dell'autorità giurisdizionale quale unico rimedio al cattivo comportamento dell'amministrazione; la diffusione dell'istituto della "conciliazione", che fa riscontro, da un lato, alle spinte per massimizzare l'autonomia dei centri di amministrazione e gestione; dall'altro, al bisogno di offrire una sponda alle componenti più deboli della società, penalizzate anche sul piano dell'azione giurisdizionale.

Mentre quindi si rafforza l'esigenza di moderne forme azione per un ruolo di garanzia svincolato da ogni dipendenza, riaffiora una visione "paternalistica" nella quale prevale la vecchia cultura, quella provinciale e imperscrutabile dei controlli: da una parte quelli "amministrativi", dall'altra quelli giurisdizionali. Si continua cioè a rimuovere la questione decisiva, quella di assicurare ai cittadini un rimedio semplice ed efficace a vecchi e nuovi diritti, venendo meno perfino a convenzioni europee e internazionali che pure debbono rappresentare un comune denominatore di civiltà giuridica.

Certo, non è facile adeguare i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini. E' un fatto però che lo sviluppo degli ordinamenti federali ha sempre offerto le migliori opportunità. I ritardi e le resistenze alla riforma nazionale sono perciò anche il segno delle difficoltà che incontrano i cambiamenti istituzionali a riprendersi l'onere di guardare dalla parte dei cittadini, ai costi umani, economici e sociali che va provocando l'assenza di un moderno sistema di "garanzie".

E' tempo di sgombrare il campo da una visione del Difensore civico che appartiene al passato, a quella cultura "amministrativista" che lo costringe nell'angusto campo di una legittimità formale, al punto da rimettere in discussione perfino la facoltà di indagini anche d'ufficio, di accedere alla documentazione amministrativa, di rivolgersi se necessario all'opinione pubblica per denunziare inefficienze e situazioni di cattiva amministrazione. Eppure si tratta di prerogative riconosciute da documenti internazionali peraltro ratificati dal nostro paese.

Tutto ciò non ha alcun riscontro nelle democrazie avanzate. Paradossalmente neppure nelle nuove democrazie dell'est o dell'America latina. In recenti convegni internazionali infatti si è

notato lo sconcerto di autorevoli rappresentanti italiani di fronte a paesi in via di sviluppo dotati di Difensori civici in grado di confrontarsi con pari prerogative con quelli di paesi portati a modello, come la Spagna, la Norvegia, l'Austria.

6.6. Lo spirito delle leggi Bassanini

Se è importante la determinazione dei grandi principi a livello internazionale, è poi a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. Si tratta allora di recuperare lo spirito e i contenuti delle *leggi Bassanini*, collocando la difesa civica nell'alveo dei processi destinati a valorizzare l'autonomia comunale e la gestione associata dei servizi. Questo adeguamento appare decisivo. Non riguarda solo i Difensori civici, ma l'intera società, a partire dalle istituzioni. Il punto è di "comporre" i conflitti che sempre più difficilmente trovano soluzione. Una difesa civica capace di interagire con i nuovi assetti organizzativi: per semplificare uffici e procedure, umanizzare processi e relazioni, far avanzare la sostenibilità dello sviluppo, contribuendo in questo modo alla costruzione di un nuovo "Statuto della cittadinanza".

Il rapporto che si va consolidando tra crescita dei "diritti di cittadinanza" e "funzionalità" del sistema pubblico tocca quindi da vicino la prospettiva di un "autogoverno" reale, ma anche le condizioni per una "cittadinanza compiuta". I Difensori civici ritengono di poter contribuire a questo processo, all'efficienza per tutte le funzioni localizzabili a livello del territorio. Non avremo più sviluppo, se le nuove responsabilità non si accompagneranno alla

costruzione cioè di un quadro più avanzato dei diritti e dei doveri, in sintonia con la cittadinanza europea.

Per questo, di fronte alle incertezze sugli esiti del processo di riforma, torna la domanda se la "difesa civica" potrà mai avere il volto che ha conquistato in Europa. Insieme alle molte sperimentazioni che il centralismo ha sacrificato, anche la "difesa civica" ha sofferto una vita precaria, fuori dell'ordinamento nazionale. Ma una nuova dialettica si è aperta fra il cittadino e lo Stato, in direzione di quelle "garanzie" indispensabili nel concerto delle società europee. Colmare lo scarto con le realtà avanzate dell'Europa, significa anche assumere l'ambizione di portare in Europa il frutto di una civiltà che nei secoli ha concorso all'idea stessa di Europa.

7. LA RETE TELEMATICA PER LA DIFESA CIVICA

7.1. Il ruolo dell'informazione

La legge 127/97 ha richiesto, a più riprese, uno sforzo di informazione dell'opinione pubblica, attraverso quotidiani nazionali e locali, oltre che su reti televisive e *network* toscani, con oneri finanziari comunque a carico dell'angusto *budget* del Difensore civico regionale. Questa attività di informazione sulle competenze, i poteri e le funzioni del Difensore civico regionale, ha corrisposto d'altra parte alla analoga ricerca della pubblica amministrazione di strategie più avanzate, nelle quali il cittadino utente rivendica un ruolo di protagonista, di pari passo con la crescita quantitativa e qualitativa delle relazioni.

In una visione sempre più integrata delle risorse e delle politiche, l'informazione si va profilando come un aspetto cruciale per l'efficacia del rapporto fra amministrazioni e cittadino. Nell'ambito delle relazioni istituzionali, la comunicazione appare tuttavia ancora permeata dalla cultura dominante dell'atto e del procedimento amministrativo, anziché orientata al "risultato". Una visione spesso ridotta a semplice passaggio di notizie, piuttosto che finalizzata ad accrescere i livelli di efficienza e di partecipazione dei cittadini.

L'informazione mostra dunque quanto ancora resti da fare sul terreno della trasparenza: dalle difficoltà per una comunicazione semplice e comprensibile alla mancanza di motivazioni nel rifiuto all'accesso ai documenti amministrativi; dalla identificazione del responsabile del procedimento alla fissazione di un termine per la sua conclusione.

Alla esigenza di uno sviluppo che caratterizzi l'evoluzione da cittadino "amministrato" a cittadino cosciente dei propri diritti e doveri, fa riscontro oggi un maggiore impegno nell'uso dei media informativi da parte delle pubbliche amministrazioni e delle aziende di servizi, indicativo della ricerca di un contatto più diretto con i cittadini. Si tratta naturalmente di guardare a questo sviluppo come ad un processo di relazioni attive, capaci di aggiungere valore ai servizi pubblici che, ormai, non possono chiamarsi tali se non consolidano efficaci canali di informazione e comunicazione con i cittadini.

I ritardi nell'utilizzo delle tecnologie informatiche evidenziano il pesante scarto rispetto alla realtà europea. Il completamento della rete nazionale, l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'applicazione delle carte magnetiche e della firma digitale, dopo la piena validità di ogni atto emanato in forma elettronica,

rappresentano un presupposto per il miglioramento dei servizi. Una componente essenziale dello stesso concetto di responsabilità amministrativa nei confronti dei cittadini e delle imprese.

7.2. Gli obiettivi della "rete telematica"

Il progetto presentato alla Commissione Europea nel novembre '98 ha l'obiettivo di creare un sistema a scala regionale che permetta la conservazione e la consultazione per tutti i Difensori civici della Toscana dei risultati dell'attività, in modo da garantirne lo sviluppo e il collegamento con le realtà, in Toscana e fuori, dove sia stato già approntato un sito *Internet.*

Il progetto favorirà lo sviluppo coerente delle comunicazioni sia a livello degli "addetti ai lavori" che dei singoli cittadini e "sportelli" per le relazioni con il pubblico. Più in generale dovrà garantire il raccordo della rete civica toscana con i vari Urp attivati presso le amministrazioni periferiche dello Stato, la Regione e le aziende regionali, gli sportelli delle associazioni dei consumatori e utenti, gli sportelli unici per la piccola e media impresa, gli sportelli polifunzionali attivi presso i Comuni e le reti civiche locali, gli strumenti di conciliazione per consumatori e utenti attivati presso le Camere di commercio.

Il sistema dovrà permettere anche lo sviluppo dei processi di comunicazione a livello nazionale e a livello europeo, in raccordo con le Associazioni degli *Ombudsman*, con il Mediatore Europeo e le organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Centro Diritti Umani di Ginevra) e regionali (Cee, Osce, Consiglio d'Europa) che si occupano dei diritti umani. Analoghi sviluppi riguarderanno le associazioni dei

consumatori operanti a livello europeo e le agenzie internazionali specializzate in questo campo.

7.3. L'architettura tecnologica

Il circuito di comunicazione avrà luogo su due livelli:

a) la comunicazione tra i Difensori civici e la relativa base di conoscenze nelle diverse attività svolte sarà implementata utilizzando la tecnologia Intranet (Extranet) per garantire la necessaria riservatezza (legge 675).

b) la comunicazione tra le associazioni dei consumatori avrà luogo utilizzando la stessa metodologia.

La comunicazione tra i Difensori civici si articolerà su due circuiti:

1. *trasmissione delle comunicazioni relative alle pratiche dei cittadini che potranno così usufruire delle informazioni necessarie anche direttamente presso il Difensore civico comunale o comprensoriale di residenza;*

2. *gestione di un patrimonio documentale comune, relativo ai quesiti giuridici più frequenti e alle questioni d'interesse generale, eliminando l'attuale duplicazione di ricerche tese a risolvere situazioni analoghe e rendendole disponibili ad un pubblico più vasto.*

La componente di dialogo con i cittadini sarà svolta invece con la modalità *Internet* (posta e *web server*) *standard*. La "base di conoscenza" (attività dei singoli Difensori civici) a cui far riferimento sarà costruita utilizzando come motore di conservazione e consultazione un sistema di *Information Retrieval* utilizzabile direttamente in *Internet* con capacità ipertestuali. Tale base sarà composta dalle informazioni sugli uffici (sede, orari, telefono, *e-mail*), relazioni annuali e speciali del Difensore civico, relazioni e approfondimenti relativi a particolari temi specifici, i comunicati stampa, *link* con le relazioni del Mediatore Europeo, risoluzioni e direttive dell'Unione, convegni, seminari, incontri di studio, ecc.

La realizzazione del progetto avrà comprensibili effetti sull'intera struttura dell'Ufficio regionale, modificando i sistemi di gestione avviando criteri informativi uniformi nell'ambito della intera rete civica toscana (in *Internet* e in *Intranet*). Per lo sviluppo della base *multilinguistica*, in una prima fase il progetto garantirà la presenza di un *abstract* in alcune delle lingue ufficiali relativamente alle varie pagine, da realizzarsi attraverso frame logici. Analoga metodologia sarà utilizzata per la parte relativa alla comunicazione fra le associazioni dei consumatori e utenti di servizi pubblici, in collaborazione con i competenti servizi della Giunta regionale toscana.

7.4. Le modalità di realizzazione

Il progetto, che è stato elaborato con la direzione tecnica dell'Ufficio Informatica del Consiglio regionale, avrà carattere "pilota", in grado di tener conto degli strumenti di tutela a livello europeo e

quindi costantemente monitorato e supportato dalla Difesa Civica Europea, utilizzando le risorse progettuali e informatiche della Regione Toscana e in stretta collaborazione con le omologhe strutture europee, le organizzazioni internazionali e le associazioni degli *Ombudsman*.

La gestione del servizio a scala regionale, sotto il profilo degli indirizzi, del controllo e delle necessarie verifiche di risultato è affidata alla "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" quale organismo associativo di coordinamento. La parte internazionale del progetto sarà gestita in collaborazione con il Mediateur dell'Unione Europea, anche al fine di una eventuale diffusione del progetto ad altre reti regionali per la difesa civica, comprese le istituzioni di tutela che vanno creandosi nelle nuove democrazie dell'Europa centrorientale.

8. LA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI TOSCANI

8.1. Le finalità

Anche la difesa civica avverte di rappresentare uno strumento per dare voce ai cittadini in questo importante passaggio della vita istituzionale. I mutamenti dell'economia incidono immediatamente sulla vita dei cittadini e delle imprese, ma anche nell'offerta e qualità dei servizi, nei rapporti con le pubbliche amministrazioni ai vari livelli. Non è un caso se il 1998 ha fatto registrare il bisogno di più avanzati livelli di coordinamento; se questa collaborazione si è trasformata in un vero e proprio organismo associativo.

La costituzione nel dicembre '98 della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" consente in primo luogo di affrontare con una migliore capacità di risposta:

- *la progressiva estensione dei diritti e degli interessi individuali e la conseguente necessità di un diffuso sistema di "garanzie" e di strumenti tesi ad accrescere l'informazione e il controllo da parte dei cittadini e degli utenti;*

- *la spinta all'innovazione in tutto il campo dei servizi pubblici in termini di produttività, efficienza, equità, partecipazione, e la ricerca di modelli più adeguati ad un maggiore coinvolgimento delle comunità locali, delle famiglie, del volontariato, delle formazioni sociali, nell'ambito di soluzioni differenziate e in rapporto agli assetti istituzionali, organizzativi, tecnologici, contrattuali;*
- *il rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana, in un contesto di lotta ai processi di emarginazione e alle "nuove povertà" che colpiscono le categorie più deboli, per dare a tutti la possibilità di contribuire alla qualità della vita associata;*

- *lo sviluppo dei collegamenti a livello interregionale ed europeo, come dimostra la cooperazione avviata anche con il Difensore civico dell'Unione.*

Si tratta di assicurare una più alta capacità di rappresentanza, ma anche di intensificare le collaborazioni; rafforzare i raccordi con le molteplici organizzazioni di tutela, con le stesse associazioni imprenditoriali e di categoria, i collegi professionali. E poi lo sviluppo

dei collegamenti a livello nazionale ed europeo, che richiedono comuni impegni anche sul piano organizzativo.

Queste finalità si inseriscono nel grande obiettivo di una moderna "infrastruttura" dei diritti umani e civili, quale sistema di "garanzie" capace di contribuire alla qualità della vita e dei servizi e di assecondare la spinta all'autonomia della funzione civica, di fronte ai pesanti condizionamenti fra le necessità e le reali possibilità di risposta. Qui si collocano anche i compiti di indirizzo per la costruzione e la gestione di una rete telematica a scala regionale in grado di assicurare più ampi processi di informazione.

Attraverso la Conferenza si realizza tra i Difensori civici toscani quella concertazione rispondente ai livelli d'iniziativa richiesti per:

a) *promuovere sull'intero territorio la tutela più efficace dei diritti fondamentali della persona e degli interessi diffusi e collettivi, secondo i principi della "cittadinanza europea" sancita dall'Unione, in rapporto all'evoluzione della tutela "non giurisdizionale" a livello internazionale;*

b) *assicurare il contributo della difesa civica toscana affinché le amministrazioni pubbliche locali, regionali e statali siano sempre più informate a criteri di efficacia, imparzialità, efficienza, economicità ed equità, attraverso la semplificazione delle procedure e il costante adeguamento degli atti, dei provvedimenti e della legislazione toscana;*

c) *garantire le migliori condizioni alle prospettive di riforma e del sistema di difesa civica nazionale, in sintonia con i processi di trasferimento di poteri e competenze statali a livello regionale e locale;*

d) *promuovere l'adeguamento della difesa civica al "principio di sussidiarietà", esteso alle formazioni sociali di volontariato, non-profit e di solidarietà operanti nei vari campi (ambiente, servizi pubblici, sanità, previdenza, assistenza, immigrazione, etc.) e alle nuove forme di tutela in determinati settori, con particolare riferimento ai diritti degli utenti e dei consumatori;*

e) *favorire lo sviluppo degli scambi e delle collaborazioni rispetto ai nuovi compiti di impulso e di controllo del Difensore civico quale Istituzione di tutela non giurisdizionale dei diritti umani, in applicazione delle Convenzioni internazionali e dei documenti e risoluzioni dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e altre Organizzazioni competenti.*

Con la Conferenza toscana si realizza così un organismo consultivo volto alla valorizzazione di ogni singola esperienza e all'autonomia del ruolo istituzionale. Sul piano operativo, questa unitaria capacità di rappresentanza consentirà in primo luogo il rilancio dell'iniziativa sia in direzione Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, sia nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi istituzionali, con particolare riferimento agli organismi rappresentativi a livello di Regioni, Province e Comuni.

In secondo luogo, lo sviluppo dei collegamenti con i molteplici interlocutori istituzionali e non istituzionali a livello toscano e nazionale, per l'applicazione di accordi e convenzioni interregionali, il rafforzamento degli strumenti operativi e la partecipazione di proprie delegazioni ad incontri e audizioni ai vari livelli; l'attivazione di studi e ricerche di comune interesse, anche con la collaborazione di istituti e

centri universitari operanti nelle discipline dei diritti umani, della pubblica amministrazione e della giustizia amministrativa.

La Conferenza dei Difensori civici potrà avvalersi naturalmente dell'apporto delle amministrazioni locali, di organismi pubblici e privati, di associazioni di volontariato e solidarietà, di movimenti e gruppi impegnati nella tutela dei diritti umani. Faranno parte di diritto della Conferenza il Difensore civico Regionale e Difensori civici nominati dai Comuni, singoli o associati, dalle Province e dalle Comunità montane della Toscana. Ma la partecipazione sarà estesa alle Commissioni Miste Conciliative della Toscana, ad esperti e funzionari regionali o di altre amministrazioni pubbliche.

8.2. I rapporti con l'Assemblea regionale toscana

Questi sviluppi toccano da vicino le prerogative di rappresentanza e di indirizzo dell'Assemblea regionale, mentre il quadro istituzionale e organizzativo si va modificando e davanti allo spessore delle "interdipendenze", in una Europa dove ormai i processi di coesione si riflettono immediatamente sui diritti di cittadinanza.

Anche la formazione delle scelte e dei comportamenti della pubblica amministrazione ai vari livelli dimostra che la dimensione regionale rappresenta la scala più adatta a fronteggiare le nuove dinamiche, in termini di legislazione e di programmazione, per valorizzare risorse e potenzialità necessarie al futuro dei "sistemi economici locali" e al nuovo ruolo della società civile.

La revisione dello "Stato sociale", con tutte le implicazioni in termini di efficienza, equità, informazione, partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi, può e deve rappresentare l'occasione per un

rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana, verso modelli più adeguati alla realtà del paese e al mondo così ricco e variegato del "terzo settore". La Toscana ha certamente una responsabilità di esempio e di impulso. Se oggi la difesa civica va assumendo un crescente rilievo, lo dobbiamo alla lungimiranza di quelle Regioni e autonomie che vollero introdurre nei propri Statuti l'aspirazione ad un nuovo rapporto fra amministrazione e cittadini.

Nel 1998 i rapporti dell'Ufficio e della rete civica toscana con l'Assemblea regionale hanno consentito, da un lato, di fronteggiare le emergenze, dall'altro di accrescere la consapevolezza riguardo alle modifiche legislative intervenute e alle importanti riforme che si annunciano. Queste prospettive rafforzano il contributo cui anche l'Istituto di difesa civica è chiamato in direzione di una crescente visibilità del ruolo dell'Assemblea regionale nella trasformazione del rapporto istituzioni-cittadini e nell'affermazione di nuove forme di tutela "non giurisdizionale".

I cittadini devono poter contare su questo "riferimento" istituzionale. Qui stanno le premesse per l'azione legislativa da intraprendere nella costruzione di un sistema più avanzato di diritti e doveri, del cittadino e della amministrazione. Il punto è la sua credibilità e autorevolezza. Spetta dunque in primo luogo all'Assemblea questa funzione di confronto e di impulso. Si tratta di rafforzare le forme di tutela esistenti e di contribuire soprattutto ad un nuovo "Statuto della cittadinanza", nell'Europa dei cittadini. La condizione perché i processi di riforma e di privatizzazione non si traducano in un ridimensionamento ma in un arricchimento di funzioni sociali.

Colmare lo scarto culturale che ci separa dalla realtà europee è forse il traguardo più difficile. Manca una cultura unitaria dei diritti,

che sono umani, civili, politici, economici, sociali, culturali, intesi anche come procedure, strumenti e organismi adeguati a promuoverli e garantirli. Manca nelle istituzioni, nella scuola, negli apparati amministrativi, nei servizi. L'insicurezza che il cittadino denunzia e la crescente domanda di protezione della quale si fa carico anche il mondo dell'associazionismo, mettono allo scoperto il "*deficit* di difese" a disposizione della persona (cittadino, utente, consumatore, ecc.), la crisi dell'organizzazione pubblica ai vari livelli.

Innovazione sociale e nuove solidarietà costituiscono il maggior potenziale su cui le istituzioni debbono poter contare. Questo è il senso del "riferimento" al ruolo di una Assemblea regionale che, nella sua interezza, punta a rispondere con indirizzi e strumenti di legislazione alle nuove domande. Coinvolge comportamenti, prassi, abitudini; comporta un approfondimento e una rilettura degli stessi metodi di analisi e di attribuzione di competenze e funzioni; richiede specializzazioni, maggiori competenze, anche da parte dell'Ufficio del Difensore civico regionale. In questa direzione si colloca anche l'impegno della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani", quale strumento di concertazione e di impulso nelle nuove condizioni aperte al lavoro di tutte le amministrazioni toscane.

8.3. L'adeguamento strutturale e organizzativo dell'Ufficio

L'espansione delle attività determina comprensibili impatti di ordine strutturale, che incidono sul piano organizzativo e sul ruolo istituzionale dell'Ufficio, sulle stesse possibilità di iniziativa. L'intero quadro delle competenze è da tempo sottoposto ad un forte processo di adeguamento.

Dopo le innovazioni introdotte dalla legge 241/90 sull'accesso ai procedimenti amministrativi, le modifiche legislative della 127/97 hanno esteso la difesa civica alla amministrazione periferica dello Stato, con l'attribuzione del controllo di legittimità su fondamentali atti dei Consigli comunali e provinciali, fino alla nomina di "commissari ad acta" aventi poteri sostitutivi rispetto ad atti obbligatori degli Enti locali.

Le stesse "convenzioni" con Comuni e Comunità montane si sono estese alla promozione di forme di tutela "integrate", e cioè nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, cui si è aggiunto il delicato impegno nel funzionamento degli Uffici per le relazioni con il pubblico, le Commissioni miste conciliative, la Commissione regionale per la bioetica, i Comitati Etici locali.

Su un altro versante, la progressiva applicazione delle "carte dei servizi" sia in campo sanitario che nella produzione ed erogazione di servizi pubblici, e le crescenti iniziative nel campo dei "diritti sociali", hanno ampliato l'operatività dell'Ufficio e le relazioni con istituzioni e organizzazioni nei diversi settori di iniziativa. Ma anche la "cittadinanza europea" sta modificando parametri e sfere di operatività, per l'estensione dei "diritti" personali immediatamente tutelabili negli Stati membri ex legislazione comunitaria, e per le nuove forme di tutela che si vanno introducendo e vedono protagonisti importanti settori della società, come nel campo dei diritti dei consumatori e degli utenti di pubblici servizi.

I trasferimenti di funzioni statali alla competenza della Regione, di Comuni e Province hanno impresso una comprensibile accelerazione sull'insieme di questi processi, che naturalmente si ripercuotono sull'intero ordinamento della difesa civica. Basti pensare allo sviluppo delle attività di informazione verso i cittadini e delle "reti" di

collegamento, ai compiti derivanti dalla stessa legge 127/97 anche in funzione di "osservatorio", ai nuovi rapporti con le attività delle varie *Autority* (concorrenza, *privacy*, comunicazioni).

La stessa crescita delle collaborazioni a livello europeo si traduce in nuove ineludibili esigenze sul piano della ricerca e della elaborazione di proposte e iniziative, anche sul piano della partecipazione a convegni e seminari di studio, essenziali ormai per i nuovi livelli della "concertazione" e per l'avanzamento delle stesse prassi e procedure d'ufficio.

Se da un lato si vanno intensificando e qualificando i rapporti tra il Difensore civico regionale e gli omologhi operanti a livello europeo e internazionale, dall'altro questa evoluzione presenta evidenti riflessi sul terreno dell'autonomia funzionale dell'istituto, quale condizione per rispondere in tempi plausibili alle domande dei cittadini ed ai compiti richiesti nei confronti delle istituzioni.

L'Ufficio è investito infatti di crescenti responsabilità riguardo all'applicazione di principi e criteri normativi. Ma anche la spinta in direzione di nuovi livelli di efficienza, trasparenza ed efficacia in tutti i settori della pubblica amministrazione, fino a quelli innovativi dell'informazione e dei servizi tecnologici, va determinando sul piano operativo esigenza quantitative e qualitative che non hanno riscontro nel passato. I nuovi obiettivi di qualità dell'intervento pubblico, la cooperazione europea e il nuovo ruolo che si va configurando per la difesa civica nazionale, hanno posto le basi per un processo di ristrutturazione organica, sul piano delle funzioni e delle possibilità di indirizzo, di iniziativa e di intervento.

9. IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI REGIONALI

9.1. Le nuove prospettive

La difesa civica toscana guarda al Coordinamento nazionale per costruire le condizioni più avanzate che si legano alla riforma e per trovare le risposte più efficaci ad una evoluzione che proietta la difesa civica regionale in ambito europeo e fa emergere le crescenti responsabilità che si coagulano a livello locale.

Anche la prossima Conferenza dei Difensori civici di tutte le Regioni d'Europa va in questa direzione. Il favore espresso dal Coordinamento per una indicazione che ricadesse sull'Italia e le adesioni che l'iniziativa va registrando, anche da parte delle Regioni e delle Province autonome, comporta che questo significativo appuntamento sia realizzato in un quadro di forte raccordo, in modo da rappresentare compiutamente esigenze e prospettive della difesa civica nel contesto europeo.

Questo indirizzo istituzionale non riduce certo il contributo che sarà richiesto all'Unione, agli Stati membri e alle stesse Regioni d'Europa. Rafforzare queste prospettive, significa valorizzare la rappresentatività del Coordinamento nazionale quale associazione fermamente ancorata a principi di sussidiarietà, in sintonia con i principi della cittadinanza europea e con l'evoluzione istituzionale del paese.

E' un fatto che la difesa civica regionale si presenta quale asse portante della riforma. Da qui l'importanza di un coordinamento in grado di porsi come interlocutore sia nei confronti del Parlamento, del Governo, delle Regioni e Province autonome e della pubblica

amministrazione in generale, sia a livello delle istituzioni europee, a partire dal Mediatore dell'Unione.

Pare superfluo richiamare le ragioni che portarono alla approvazione della "Dichiarazione di intenti" e del Regolamento per la Conferenza nazionale. Avvertiamo invece le incertezze e i condizionamenti che restano senza una adeguata risposta, rispetto alla evoluzione dei diritti individuali e collettivi ed ai nuovi strumenti di tutela che si vanno realizzando e che richiedono un quadro unitario di valutazione e di iniziativa.

L'impulso in direzione di più vasti processi di coordinamento, rilancia anche il bisogno di strumenti associativi, liberamente eletti e fuori da ogni visione verticistica. La difesa civica regionale deve poter guardare con pari dignità alle realtà più avanzate. Lungo questo orizzonte si collocano la riforma, la prospettiva di un ruolo costituzionale, l'autonomia della funzione civica, la sua naturale indipendenza.

La dialettica che si è aperta fra il cittadino e lo Stato va introducendo problematiche di grande rilievo, perfino inedite. Se lo sviluppo è legato ad una trasformazione dello Stato e dell'intervento pubblico in direzione dell'efficacia, equità e trasparenza dell'azione amministrativa, il bisogno di una svolta propulsiva a tutto il campo delle "garanzie" e al ruolo della difesa civica deve oggi poter contare sul rafforzamento del Coordinamento nazionale, in grado di valorizzare ogni autonomo contributo e la diffusione degli importanti risultati e sperimentazioni che la difesa civica va realizzando nelle diverse realtà.

10. LA CONFERENZA EUROPEA DEI DIFENSORI REGIONALI

10.1. La visita in Toscana del Mediateur Europeo

La missione ha consentito in primo luogo di consolidare la "cooperazione" avviata a Strasburgo, nel solco della "convergenza" che va operando anche sul terreno della difesa dei diritti individuali e collettivi. La dimensione europea della cittadinanza è stata al centro degli incontri e delle prospettive che si legano alla legge in discussione al Parlamento sulla istituzione del sistema di difesa civica nazionale.

L'importanza per l'Italia di un istituto presente ormai in tutti i paesi europei ha caratterizzato i colloqui del Mediatore Europeo anche con gli organi regionali, che hanno rimarcato l'indirizzo della Toscana per un sistema di difesa civica a "rete" (nazionale, regionale e locale), in stretto rapporto con i processi di ammodernamento della pubblica amministrazione ai vari livelli. Da qui l'impulso per estendere ai livelli regionali e locali la concertazione già in atto fra mediatore Europeo e Difensori civici nazionali degli Stati membri.

Questo legame fra sviluppo della difesa civica e processi di coesione economica e sociale è stato alla base anche del progetto per *un Forum europeo sulla tutela del diritto alla salute*, da realizzare con la collaborazione degli *Ombusdman* degli Stati membri, rilanciando una tradizione della difesa civica toscana in questo campo. Un progetto nel 50° della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in rapporto al primato dei valori della salute e della vita, ma anche agli straordinari progressi scientifici e tecnologici e al bisogno di nuove solidarietà e "garanzie" capaci di colmare gli squilibri e le insostenibili

disparità di trattamento che si registrano fra le diverse realtà europee.

Gli incontri hanno posto all'attenzione del Mediatore Europeo anche il problema più generale di rivedere procedure comunitarie ormai superate e perfino miopi interpretazioni normative, con particolare riferimento ai fondi strutturali europei ed ai poteri di proposta e di raccomandazione affidati dai Trattati europei al Mediatore per la trasparenza e l'equità delle decisioni comunitarie.

Al primo posto alcune questioni di forte interesse per le organizzazioni agricole e gli allevatori toscani da tempo al centro di un teso confronto con l'Unione Europea, come ad esempio i "meccanismi" che di fatto ostacolano l'aiuto alla tutela della razza "Chianina", cui è legata tanta parte dell'identità toscana e delle sue tradizioni. Nel settore vitivinicolo gli ingranaggi comunitari finiscono addirittura per impedire il reimpianto anticipato dei vecchi vigneti, con evidente danno per i viticoltori toscani che puntano sulla qualità e l'immagine del prodotto.

L'Assemblea con i Difensori civici toscani ha costituito una significativa manifestazione di solidarietà che ha messo in luce il valore della riforma e il bisogno nella nuova realtà europea di "comuni" prerogative di autonomia e indipendenza, al pari di avanzate "garanzie" di informazione, partecipazione e controllo da parte dei cittadini e degli utenti. Da qui il largo consenso agli obiettivi della Conferenza permanente dei Difensori civici toscani, quale organismo finalizzato alla valorizzazione dell'istituto di difesa civica, oltre che al contributo cui la difesa civica toscana è chiamata in ambito nazionale ed europeo, a partire dalla Conferenza Europea dei Difensori civici regionali prevista a Firenze nel prossimo autunno.

Un appuntamento di indubbio rilievo, che consentirà al paese di porsi come riferimento nella evoluzione della difesa civica e della tutela dei diritti umani. La "rete civica" toscana, con le sue esperienze, sarà perciò chiamata a giocare un ruolo di primo piano, in collaborazione con la Regione, le istituzioni locali, le università, il mondo associativo e della cultura.

10.2. Verso la Conferenza Europea

La "Conferenza Europea dei Difensori civici regionali", che aprirà i suoi lavori a Firenze nell'ottobre 1999, si inserisce nei più ampi processi di convergenza, dopo l'ormai acquisito coordinamento europeo fra i Difensori civici nazionali promosso dal Mediateur dell'Unione Jacob Soderman. Sul piano organizzativo, la prospettiva aperta in Italia dalla istituzione della difesa civica nazionale ha favorito questa candidatura da parte degli *Ombudsman* europei, nel segno della solidarietà per la positiva conclusione di una storica riforma, ma anche quale riconoscimento delle tradizioni e dell'impegno che, in tutti questi anni, pur in assenza del Difensore civico nazionale, la difesa civica italiana ha saputo offrire ai cittadini.

Dopo la Conferenza di Barcellona del 1997, l'esigenza di un rapporto più ravvicinato fra istituzioni comunitarie e società europee ripropone come asse centrale di questa nuova Conferenza il tema di una stabile "concertazione" a livello europeo sul piano della difesa civica e della tutela dei diritti umani. Da qui l'interesse per una iniziativa chiamata a costruire condizioni e strumenti avanzati per il pieno sviluppo della "cittadinanza europea", in sintonia con il ruolo

crescente delle regioni e delle autonomie locali nella attuazione del diritto comunitario.

Le nuove responsabilità che a questo livello si vanno coagulando, in conseguenza dei processi di decentramento istituzionale e amministrativo, conferiscono naturalmente alla Conferenza Europea un significato di forte valenza istituzionale, anche riguardo alle forme e modi di una collaborazione destinata sempre più a coinvolgere le istituzioni degli Stati membri e gli organismi dell'Unione Europea.

10.2.1. I primi orientamenti programmatici

I lavori portati avanti a livello di Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome hanno consentito la elaborazione di alcuni primi orientamenti programmatici, anche in rapporto alla proiezione della Conferenza ai paesi dell'Europa centrorientale e del Mediterraneo. La Conferenza quale momento:

- *di forte caratterizzazione sul piano istituzionale, in sintonia con il ruolo di autonomia e indipendenza della difesa civica, e con l'affermazione dei suoi fondamenti costituzionali, sia a livello degli Stati membri che nella evoluzione dei Trattati dell'Unione;*

- *di impulso alla costruzione di sistemi di difesa civica ancorati a criteri di "sussidiarietà", in rapporto alla evoluzione istituzionale dell'Unione e dei singoli Stati membri, e quale contributo ai processi di coesione economica e al rafforzamento dello "spazio sociale" europeo;*

- *di rilancio del ruolo strategico della difesa civica regionale, per nuove garanzie di partecipazione e di accesso dei cittadini a tutti gli strumenti di tutela europei e internazionali, in piena aderenza con i principi della cittadinanza europea;*

- *di raccordo con i principi che discendono dalle organizzazioni europee e internazionali per l'esercizio di una funzione di tutela non settoriale ma generale, anche in rapporto a nuovi diritti e interessi diffusi e all'attività delle varie autority di settore.*

Alla luce di questa prima impostazione programmatica, si evidenziano alcuni fondamentali obiettivi:

- *la necessità di comuni prerogative e garanzie di indipendenza del Difensore civico, anche sul piano organizzativo e finanziario, con riferimento ai principi di Parigi fatti propri dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea delle Nazioni Unite e ripresi nella raccomandazione del Consiglio d'Europa del '97, e in relazione al più ampio dibattito in ambito europeo e delle organizzazioni internazionali (Osce, Undp-Rbec, ecc.);*

- *la realizzazione di adeguati standard di tutela a livello europeo, al fine di colmare squilibri e divari storici che si frappongono alla diffusione della tutela "non giurisdizionale" e alla affermazione ovunque delle nuove opportunità offerte dalla cittadinanza europea;*

- *il contributo della difesa civica europea alla nuova realtà delle democrazie dell'est e dei paesi vittime di conflittualità come l'ex*

Iugoslavia, in accordo con le stesse missioni dell'Osce e del Consiglio d'Europa attraverso il Congresso dei poteri regionali e locali.

Attorno a questi primi orientamenti e obiettivi si colloca anche il contributo che potrà essere offerto sia dal fronte delle Regioni europee e dagli Stati membri che dalle Università e istituzioni di ricerca, fra cui l'Istituto Universitario Europeo e il Centro Diritti Umani di Padova, promotore del Master di Venezia fra le università dell'Unione presso le quali esiste tale specializzazione. Allo scopo di valorizzare apporti e sinergie che possano focalizzare problematiche di comune interesse, si sottolinea l'importanza di ricerche comparate nel campo delle scienze sociali, con diretto riferimento alla difesa civica e alla tutela dei diritti umani, condotte in una prospettiva europea e internazionale.

I contatti sviluppati a livello europeo hanno altresì evidenziato la necessità, fin dalla fase preparatoria, di recepire e rilanciare i risultati e le indicazioni emerse dalla Conferenza di Barcellona del 1997 che ebbe a segnare una svolta nel processo di coordinamento della difesa civica regionale a livello europeo. In quella occasione furono individuati obiettivi e strategie per la futura azione, la possibilità in particolare che la nuova Conferenza ponga le basi e le condizioni per un coordinamento dei Difensori civici regionali in ambito europeo.

Da qui l'esigenza che le varie fasi di programmazione e organizzazione della Conferenza siano portate avanti in un quadro di costante raccordo con il Mediatore Europeo e le diverse realtà europee, in modo da rappresentare compiutamente esigenze e prospettive. A questo scopo alcune tematiche di ricerca attorno alle

linee che saranno chiamate a definire gli obiettivi strategici della Conferenza Europea:

- *i Trattati europei e la sfida della legittimità nell'azione amministrativa delle istituzioni comunitarie e dei pubblici poteri operanti a livello della Comunità e degli Stati membri ai vari livelli, con particolare riferimento al recente Trattato di Amsterdam sulle nuove prospettive del ruolo degli Ombudsman in Europa e negli Stati membri;*

- *le relazioni tra i cittadini e le istituzioni regionali, nazionali e comunitarie, in rapporto all'obbligo di una amministrazione moderna, democratica e responsabile, e alle problematiche connesse a valori e standard di qualità che derivano dalla crescente compenetrazione fra settori pubblici e privati;*

- *la situazione e le prospettive della cittadinanza europea nella evoluzione dei diritti dell'uomo e dei cittadini, in rapporto all'integrazione economica e sociale, alla crescente internazionalizzazione e alla lotta contro ogni forma di discriminazione, anche rispetto alla incidenza dei fenomeni di razzismo e xenofobia;*

- *il diritto dei cittadini europei alla difesa civica e le procedure messe in atto nelle diverse realtà regionali per il suo effettivo esercizio;*

- *il diritto di petizione nella evoluzione delle istituzioni comunitarie e nella esperienza degli organismi preposti ai livelli nazionali;*

- *i nuovi diritti: la bioetica, la privacy, le pari opportunità, la tutela degli immigrati, il bilanciamento fra visione economica e diritti sociali nella evoluzione del Welfare europeo; la Carta sociale europea nei risultati e progetti di revisione;*

- *i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti, anche in rapporto all'attività di associazioni ed organizzazioni operanti nei diversi settori dell'ambiente, della economia, del commercio, della solidarietà sociale e del volontariato;*

- *l'accesso dei cittadini agli atti e alla documentazione delle amministrazioni pubbliche ai vari livelli, nonché dei concessionari nella produzione ed erogazione di servizi pubblici;*

- *gli strumenti e le strategie dell'informazione e della comunicazione per l'accesso dei cittadini a tutte le forme di tutela messe in atto a livello regionale e locale; le reti telematiche a scala regionale in funzione dell'azione civica e nell'obiettivo di assicurare ai cittadini europei eguali possibilità e capacità di iniziativa per l'affermazione dei diritti che derivano in modo crescente dalla stessa legislazione comunitaria;*

- *il concetto di "cattiva amministrazione" in ambito nazionale e comunitario, con preciso riferimento ai principi di trasparenza, equità ed efficienza dell'amministrazione e dei servizi;*

- *il quadro delle denunce ed i settori di intervento più rilevanti che emergono dalla attività dei Difensori civici regionali; le indagini di*

propria iniziativa dei Difensori civici regionali: tipologie, esperienze e risultati; l'evoluzione delle forme di conciliazione e di arbitrato in ambito regionale e locale in direzione di principi di giustizia sostanziale;

- *il ruolo del Mediateur europeo nelle istituzioni comunitarie e nei processi di convergenza, in rapporto ai principi di sussidiarietà e prossimità dei livelli di competenza e gestione pubblica: esperienze e tipologie di intervento;*

- *il confronto delle funzioni e dei rispettivi mandati per l'esercizio della difesa civica regionale e locale, nella evoluzione nazionale ed europea della tutela non giurisdizionale;*

- *il ruolo dell'Istituto di difesa civica sul versante del contenzioso amministrativo, in funzione di una crescente opera di "conciliazione", dell'adeguamento della pubblica amministrazione e del miglioramento dei servizi, nonché del progressivo contenimento dei ricorsi giurisdizionali;*

- *le forme e gli strumenti di cooperazione sia in rapporto alle istituzioni nazionali ed europee sia a carattere interregionale, estese ad accordi e collaborazioni con gli istituti per la difesa civica nei paesi candidati ai prossimi allargamenti dell'Unione.*

10.2.2. Aspetti organizzativi

Per iniziativa del Coordinamento nazionale la definizione delle linee programmatiche e organizzative della Conferenza Europea è

stata affidata ad un Comitato Organizzativo del quale fanno parte Difensori civici regionali di varie realtà europee (Spagna, Germania, Belgio, Italia). La realizzazione della Conferenza vedrà naturalmente il diretto sostegno della Regione Toscana e l'essenziale collaborazione del Consiglio Regionale attraverso il diretto coinvolgimento di strutture e servizi che affiancheranno l'impegno di tutto l'Ufficio. Nel quadro delle iniziative che dovranno contribuire al migliore svolgimento della Conferenza e al pieno successo delle linee che il Coordinamento nazionale e la difesa civica europea si attendono da questo importante avvenimento, un particolare rilievo verrà ad assumere anche l'apertura di una pagina *Web* in *Internet* dedicata alla Conferenza ed ai suoi lavori, e aperta al contributo di tutti i Difensori civici d'Europa.

Il Difensore civico regionale
Dr. Romano Fantappiè

Firenze, 30 marzo 1999

APPENDICE

Costituzione della Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana

Il Difensore civico regionale e i Difensori civici degli enti locali della Toscana, riuniti a Carrara il 17 dicembre 1998, in piena aderenza ai principi contenuti nello Statuto della Regione e negli Statuti dei rispettivi Comuni, Province e Comunità montane,

PRESO ATTO

della necessità di rafforzare il Coordinamento regionale previsto dall'art. 3 della L.R. 4/94, quale strumento di concertazione tra i Difensori civici toscani, allo scopo di renderlo funzionale e rispondente ai crescenti livelli d'iniziativa richiesti per:

a) promuovere sull'intero territorio la tutela più efficace dei diritti fondamentali della persona e dei diritti e interessi diffusi e collettivi, secondo i principi costituzionali e della "cittadinanza europea" sancita dall'Unione, in rapporto all'evoluzione della tutela "non giurisdizionale" a livello regionale, nazionale ed internazionale;

b) assicurare il costante contributo della difesa civica toscana affinché il funzionamento e le attività delle amministrazioni pubbliche (locali, regionali e statali) siano sempre più informati a criteri di efficacia, imparzialità, efficienza, economicità ed equità, attraverso il miglioramento e la semplificazione delle procedure e il costante adeguamento degli atti, dei provvedimenti e della legislazione toscana;

c) garantire la migliore attuazione dell'imminente riforma legislativa per l'istituzione del sistema di difesa civica nazionale e il pieno esercizio dei nuovi strumenti di tutela in ambito regionale e locale, in sintonia con le accresciute competenze derivanti dalle *Leggi Bassanini* e con i processi di trasferimento di poteri e competenze statali a livello regionale e locale;

d) promuovere l'adeguamento delle funzioni di difesa civica al "principio di sussidiarietà", esteso alle formazioni sociali, in particolare di volontariato, non-profit e di solidarietà, operanti nei vari campi (ambiente, servizi pubblici, sanità, previdenza, assistenza, immigrazione, etc.) e alle nuove forme di tutela in determinati settori, con particolare riferimento ai diritti degli utenti e dei consumatori;

e) favorire lo sviluppo degli scambi, dei collegamenti e delle collaborazioni con i molteplici interlocutori istituzionali e non istituzionali a livello toscano e nazionale, promuovendo in ambito Europeo la cooperazione con le analoghe autorità operanti vari Stati membri e con Médiateur dell'Unione;

f) corrispondere ai nuovi compiti di impulso e di controllo del Difensore civico quale Istituzione di tutela non giurisdizionale dei diritti umani, in applicazione delle Convenzioni internazionali e dei documenti e risoluzioni dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e altre Organizzazioni competenti;

SI COSTITUISCONO

in Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana, quale organismo associativo presieduto dal Difensore civico regionale, volta alla valorizzazione di ogni singola esperienza e all'autonomia del ruolo istituzionale, operante con le modalità organizzative appresso indicate.

A) OPERATIVITÀ:

1. La Conferenza Toscana dei Difensori civici:

   - elabora proposte e documenti nei campi e settori di competenza, anche in funzione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici regionali e per le conseguenti iniziative nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi istituzionali, con particolare riferimento alle Conferenze dei Presidenti dei Consigli e delle Regioni e Province Autonome, sia in rapporto alla legislazione vigente, sia rispetto ai processi di innovazione e di riforma concernenti la difesa civica e la pubblica amministrazione;

   - promuove i necessari rapporti con le istituzioni e organismi di tutela anche a carattere associativo, operanti con analoghi compiti nei vari Stati europei, per la piena attuazione dei diritti di cittadinanza derivanti dalla legislazione comunitaria, curando l'applicazione di accordi e convenzioni interregionali, finalizzati al concreto esercizio dei diritti individuali e sociali, da parte di ogni cittadino;

   - predispone pareri, intese, risoluzioni e raccomandazioni riguardo a problematiche di rilevante interesse, in rapporto alle competenze esercitate e alle relazioni con l'amministrazione pubblica ai vari livelli, al rafforzamento degli strumenti operativi e alla inderogabile autonomia funzionale e organizzativa dell'ufficio del Difensore civico;

- assicura l'unitaria capacità di rappresentanza in ordine ai programmi, alle condizioni e prospettive della rete civica toscana, stabilendo la partecipazione di proprie delegazioni ad incontri e audizioni in ambito nazionale, europeo e internazionale;
- promuove per il tramite della Presidenza adeguate informazioni e comunicazioni sullo svolgimento di convegni, seminari e incontri allo scopo di favorire al riguardo la partecipazione dei Difensori civici locali;
- attiva studi e ricerche di comune interesse, in funzione del confronto e del dibattito più generale in rapporto alla evoluzione dei diritti di cittadinanza e degli strumenti istituzionali e organizzativi; dell'impegno per nuovi livelli di efficienza e qualità nell'amministrazione pubblica e dei servizi; delle sperimentazioni necessarie in rapporto alle dinamiche della società civile e agli strumenti di partecipazione e controllo dei cittadini e degli utenti;
- promuove ogni altra iniziativa utile al raggiungimento delle proprie finalità, anche attraverso apposite convenzioni con Istituti e Centri universitari e di ricerca operanti nelle discipline dei diritti umani, della pubblica amministrazione e della giustizia amministrativa.

2. La Conferenza dei Difensori civici della Toscana potrà avvalersi della collaborazione delle Amministrazioni cui i Difensori civici fanno capo, nonché di organismi pubblici e privati, di associazioni di volontariato e solidarietà, di movimenti e gruppi impegnati nella tutela dei diritti umani;
3. La Conferenza individua le materie e i compiti, anche per settori e realtà territoriali omogenee, da assegnare di volta in volta a singoli Difensori civici per l'attivazione di opportuni approfondimenti e ricerche in vista di successive adeguate determinazioni, individuando altresì i relativi eventuali destinatari;
4. alla Conferenza compete l'iniziativa di indirizzo e controllo per la progressiva costruzione di una "rete telematica" finalizzata allo scambio di conoscenze e informazioni fra i Difensori civici e fra questi e altri organismi istituzionali e associativi di tutela, nonché all'accesso dei cittadini e degli utenti ai servizi di difesa civica in essere su tutto il territorio regionale, nonché agli strumenti di garanzia operanti in ambito nazionale ed europeo.

B) FUNZIONAMENTO:

1. Fanno parte di diritto della Conferenza il Difensore civico Regionale e Difensori civici nominati dai Comuni; singoli o associati, dalle Province e dalle Comunità Montane della Toscana.
2. La Conferenza si riunisce in via ordinaria mediante sessioni trimestrali, oppure su richiesta del Difensore civico regionale o di un terzo dei suoi

componenti. Al termine della seduta vengono fissati in linea di massima la data e il luogo della successiva riunione.

3. Alle sedute della Conferenza possono assistere i funzionari degli uffici anche in rappresentanza e per delega del rispettivo Difensore civico; tale delega può essere conferita anche ad altro Difensore civico. Ogni intervenuto non può essere comunque titolare di più di una delega.

4. Possono partecipare alla Conferenza, qualora richiesto dall'argomento e previo invito del Presidente, i Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative della Toscana, i rappresentanti delle associazioni di volontariato operanti nei settori di interesse del Difensore civico, esperti e funzionari regionali o di altre amministrazioni pubbliche;

5. La seduta della Conferenza è validamente costituita quando sono presenti la meta più uno dei Difensori civici in carica.

6. Le decisioni della Conferenza sono assunte con la maggioranza assoluta dei presenti, mediante votazione espressa per alzata di mano.

7. L'elaborazione e la redazione di atti, relazioni e documenti in applicazione delle decisioni della Conferenza, o a carattere istruttorio, sono curate, in via ordinaria, dal responsabile agli affari istituzionali presso il Difensore civico regionale. Di ogni seduta viene redatto un apposito verbale a cura della segreteria dello stesso Ufficio cui fanno capo gli adempimenti organizzativi per i lavori della Conferenza. Tale verbale a firma del Difensore civico regionale, è trasmesso a tutti i componenti.

8. Le modifiche al presente atto costitutivo potranno essere deliberate con la maggioranza dei due terzi della Conferenza.

Carrara, 17 dicembre 1998.

OdG della Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana sulla riforma per la difesa civica nazionale

I Difensori civici toscani, dando vita alla Conferenza permanente quale organismo di coordinamento regionale, rilevano come un altro anno si è consumato senza l'approvazione della legge-quadro per l'istituzione della difesa civica nazionale. A 50 anni dalla "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" l'Italia è rimasta l'unico paese europeo a non avere un sistema nazionale per la tutela dei diritti umani e civili paragonabile a quelli esistenti negli altri Stati membri.

Non c'è neppure l'interlocutore in grado di confrontarsi con il Difensore Civico dell'Unione Europea: una posizione di estrema debolezza di fronte ai crescenti diritti che derivano dalla "Cittadinanza europea" e dalla legislazione comunitaria.

A livello locale poi solo il 5% dei Comuni e delle Province ha eletto il difensore civico. Di fronte ad un vuoto che non è degno di un paese moderno, a disparità e marginalizzazioni inaccettabili, cresce ogni giorno la domanda di protezione che si rivolge ai difensori civici regionali e locali dove sono costituiti, a riprova della fiducia che hanno saputo conquistarsi ma anche della crisi di efficienza e di equità che coinvolge l'amministrazione pubblica a tutti i livelli, in presenza di regole, procedure, assetti ormai anacronistici.

Misuriamo quotidianamente la portata di questo disagio sociale, mentre si affacciano nuovi bisogni e interessi individuali e collettivi. Ma cresce anche il distacco, la diffidenza dei cittadini verso le istituzioni per una inerzia incompatibile con i processi di convergenza, con quanto avviene nelle democrazie moderne dove si vanno potenziando forme e strumenti di tutela "non giurisdizionale".

In Italia assistiamo perfino a posizioni che vanno in controtendenza, ad arretramenti dello stesso fronte delle Regioni e delle autonomie locali, un tempo antesignane della difesa civica, che rimettono in discussione anche gli esigui poteri di intervento, l'autonomia della funzione civica, l'accesso alla documentazione o alla facoltà di rivolgersi ai mezzi di informazione per denunziare inefficienze, disfunzioni, abusi, principi questi riconosciuti anche da convenzioni internazionali ratificate dal nostro paese.

Nessuno ignora gli sforzi per introdurre ammodernamenti, semplificazioni, trasparenza. Ma di fronte ai costi umani, sociali ed economici di una situazione che penalizza l'intera società, occorre imboccare finalmente la via della riforma: per un nuovo rapporto della difesa civica con la pubblica amministrazione che è tale se fondato su reali strumenti di "garanzia", capaci di far valere in concreto i diritti e gli interessi dei cittadini, di

coinvolgere il modo di lavorare, le responsabilità, i risultati, la qualità dei servizi.

Da qui l'appello al Parlamento per uscire da una situazione che non ha riscontro in Europa. La Conferenza permanente dei difensori civici toscani nasce da questo bisogno, in una regione che ha saputo affermare in Italia e nel mondo grandi tradizioni di civiltà e intende andare avanti.

I Difensori civici della Toscana

Carrara, 17 dicembre 1998.

Accordo di cooperazione fra i Difensori civici regionali della Toscana e dell'Andalusia

PROTOCOLLO DI INTESA

Premesso che, con la revisione del Trattato di Maastricht, l'istituzione della "cittadinanza europea" e le misure in atto per il concreto avvio dell'Unione monetaria, si è aperto in Europa e negli Stati membri un processo di "convergenza istituzionale" che va interessando in modo crescente assetti, sistemi e metodi operativi della pubblica amministrazione nel suo complesso;

Considerato che tale impegno di adeguamento e di modernizzazione delle diverse amministrazioni, rispetto alla realtà dell'Unione e alle nuove domande delle società e delle economie, si va ancorando a principi di "sussidiarietà", attraverso la valorizzazione delle Regioni, quali organi di governo, legislazione e programmazione, e delle autonomie territoriali per la gestione degli interessi locali;

Considerato che, con l'attuazione della "cittadinanza europea" e in rapporto ai più generali processi di internazionalizzazione, il ruolo dei Difensori civici regionali e locali è destinato ad acquistare un rilievo crescente in direzione sia di nuovi livelli di difesa civica e dei diritti individuali e sociali, sia di un avanzamento ad ogni livello degli *standard* di efficienza, di efficacia e di trasparenza dell'amministrazione e dei servizi pubblici, quale condizione per la stessa crescita di competitività dei diversi sistemi;

Considerato che la cooperazione interregionale, che si va estendendo ormai alle funzioni e competenze dei Difensori civici, soprattutto a seguito del recente istituto del Difensore Civico Europeo e attraverso la creazione di apposite reti di collegamento e di supporto, si dimostra sempre più adeguata ai nuovi obiettivi della tutela e della qualità dello "spazio sociale" europeo;
Preso atto dei tradizionali rapporti di amicizia fra la Toscana e l'Andalusia, nonché dell'accordo stipulato fra le due Regioni per lo sviluppo della cooperazione nei vari campi di iniziativa, e delle volontà di approfondire la collaborazione ai campi della difesa civica e della tutela dei diritti umani e sociali;

CONVENGONO

3. di istituire fra i due Uffici, nel quadro in particolare dei diritti legati alla cittadinanza europea e alla produzione legislativa dell'Unione, un canale permanente di reciproca consultazione in grado di consentire:

a) lo scambio delle conoscenze, nonché dei metodi e dei processi operativi per la difesa civica e la tutela dei diritti umani e sociali, anche riguardo all'avanzamento delle tecniche e della applicazione di indagini e possibilità di intervento;
b) la collaborazione, anche in rapporto alla valutazione dei rispettivi sistemi istituzionali, economici e sociali, riguardo alla evoluzione della struttura delle competenze e delle relazioni del Difensore civico con i soggetti pubblici e privati nei diversi settori d'intervento;
c) l'analisi dei rispettivi fabbisogni organizzativi, tecnologici e formativi in rapporto alle competenze ed ai processi più generali di integrazione europea, soprattutto in direzione della "convergenza" amministrativa europea e del superamento di squilibri e disparità che ostacolano la piena libertà di circolazione e di stabilimento fra le diverse realtà europee;
d) lo studio congiunto e la realizzazione di progetti finalizzati alla sperimentazione e diffusione di servizi innovativi per la difesa civica, trasferibili in altre realtà europee (risorse, modelli informativi, procedimenti, modalità di controllo e verifica, ecc.), in rapporto agli obiettivi di indipendenza e di autonomia funzionale dell'istituto e alle conquiste più avanzate a livello internazionale, con particolare riferimento ai documenti dell'ONU sulle istituzioni nazionali e locali di tutela e promozione dei diritti fondamentali della persona umana;
e) la promozione di documentazione e ricerche di comune interesse, nonché di incontro e seminari congiunti, aperti alla partecipazione europea dei Difensori civici regionali e locali;

4. di attivare, con effetto dal presente protocollo, una linea di reciproca consultazione e assistenza in relazione a richieste di intervento da parte di connazionali delle rispettive regioni nei confronti di amministrazioni statali, regionali e locali operanti nel territorio di competenza;

5. di promuovere l'iniziativa dei rispettivi coordinamenti a livello nazionale e in direzione del pieno riconoscimento e sviluppo del ruolo del Difensore civico regionale e locale nei processi di integrazione europea e nella Carte delle regioni che, per iniziativa del Consiglio d'Europa, sarà sottoposta alla ratifica degli Stati membri.

IL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE TOSCANA
(Romano Fantappié)

DEFENSOR DEL PUEBLO
ANDALUZ
(Jose Chamizo de La Rubia)

Firenze, 8 gennaio 1998

Elenco dei Difensori civici locali e Comuni convenzionati con il Difensore civico regionale

Provincia di Arezzo
LAURA GUIDELLI
Comuni convenzionati:
Anghiari, Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castelranco di Sopra, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Manciano della Chiana, Monterchi, San Giovanni Valdarno, Subbiano.

Provincia di Pistoia
VINCENZO NARDI

Comunità Montana Amiata Grossetana
MICHELE NANNETTI
Comuni convenzionati:
Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano.

Comunità Montana Appennino Pistoiese
KATIUSCIA TORSELLI
Comuni convenzionati:
Abetone, Cutigliano, Marliana, Montale, Pescia, Piteglio, Sambuca P.se, San Marcello P.se.

Comunità Montana Garfagnana
ANTONELLA PIERONI
Comuni convenzionati:
Camporgiano, Careggine, Castelnuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Gallicano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Sillano Vergemoli, Villa Collemandina.

Comunità Montana Valtiberina Toscana
LUCIANO CIMBOLINI
Comuni convenzionati:
Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Monterchi, Pieve Santo Stefano, Sansepolcro, Sestino

Comuni Chianti Fiorentino
MARCELLO POSSENTI
Comuni Convenzionati:
Bagno a Ripoli, Barberino Val D'Elsa, Greve in Chianti, Tavarnelle Val di Pesa, San Casciano

Comuni Val di Cornia
LUCIANO DUÈ
Comuni Convenzionati:
Campiglia Marittima, Monteverdi M.mo, Sassetta, Suvereto

Comuni associati Val di Nievole
BEATRICE CHELLI
Comuni Convenzionati:
Buggiano, Chiesina Uzzanese, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Ponte Buggianese, Uzzano.

Comprensorio Comuni
CESARE BIANCALANA
Comuni Convenzionati:
Capannori, Porcari.

Comprensorio Comuni
GIULIVO RICCI
Comuni Convenzionati:
Aulla, Comano, Podenzana, Tresana, Zeri.

Comune di Arezzo
ANNA MARIA NUTI

Comune di Barga
MANUELE BELLONZI

Comune di Calci
SANDRA MUNNO
Comune di Camaiore
SANDRA TRIGLIA

Comune di Campi Bisenzio
MARIA CRISTINA MANGIERI

Comune di Carrara
FERNANDO BERTOLI

Comune di Cascina
ADRIANO GIACCHETTI

Comune di Castagneto Carducci
CLAUDIO TRAINI

Comune di Castelnuovo Berardenga
FABIO FINETTI

Comune di Empoli
ANTONINO BONDÌ

Comune di Figline Valdarno
GIUSEPPE TAMBURRINO

Comune di Fiesole
LUCIANO ALOIGI

Comune di Follonica
MASSIMILIANO QUERCETANI

Comune di Grosseto
FRANCESCO RUSSO

Comune di Livorno
MARIA PIA LESSI

Comune di Manciano
ENRICO SANTINELLI

Comune di Montalcino
SANDRA CAPPELLI

Comune di Monteroni d'Arbia
GIOVANNA NANNI

Comune di Montignoso
SALVATORE SAJEVA

Comune di Pieve Fosciana
ELEONORA GIULIANI

Comune di Piombino
RAFFAELLO SIMONCINI

Comune di Pontedera
GIULIANO DE VICTORIIS

Comune di Prato
BENIAMINO FEDELINO

Comune di San Miniato
FILIBERTO SCORZOSO

Comune di San Vincenzo
CLAUDIO FONTANA

Comune di Sesto Fiorentino
BRUNELLA TARLI

Comune di Sorano
FELICE NUCCI

Comune di Vecchiano
ALDO FANELLI

Comune di Vico Pisano
STEFANO PUCCINELLI

Comunità Montana Mugello, Alto Mugello, Val di Sieve e Comuni convenzionati con il Difensore civico regionale:

ROMANO FANTAPPIÈ

Comuni convenzionati:

Barberino del Mugello, Borgo San Lorenzo, Dicomano, Firenzuola, Londa, Marradi, Palazzuolo sul Senio, Pelago, Pontassieve, Reggello, Rufina, San Godenzo, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio.