

1. LE DOMANDE DEI CITTADINI

Ogni anno i Difensori civici regionali presentano al Parlamento una Relazione di attività, come previsto dalla legge 127/97. Una Relazione analoga viene presentata alle Assemblee regionali. Questa regola essenziale di trasparenza sottopone la difesa civica istituzionale alla valutazione degli organi elettivi, nazionali e regionali, come avviene anche in Europa. Lo stesso Mediatore Europeo presenta la sua attività al giudizio del Parlamento Europeo.

Il Parlamento italiano è rimasto l'unico fra gli Stati membri a non aver adottato una legge per la difesa civica nazionale, eppure alla base di queste Relazioni ci sono in primo luogo le domande dei cittadini alle prese con la "cattiva amministrazione": omissioni, ritardi, inefficienze, procedure defatiganti, rifiuto di accesso agli atti, abusi di potere perfino.

Ci sono anche domande di protezione, in un mondo che mostra sempre meno di attendere quelli che restano indietro, ma soprattutto c'è il bisogno di una amministrazione moderna, che risponda alle nuove esigenze della società, abbandonando metodi e criteri che appartengono al passato, incompatibili ormai con l'esperienza europea.

Non sempre l'amministrazione è "colpevole". Nella sanità le conquiste della scienza sono percepite immediatamente come diritto a prestazioni d'avanguardia, facendo emergere però, insieme alle punte di eccellenza che esistono in molte aree, le disfunzioni e le arretratezze anche gravi che conosciamo, nonostante gli sforzi e gli investimenti che si vanno facendo.

Queste Relazioni contengono anche elementi quantitativi, cifre e raffronti utili per cogliere il carico degli interventi. In Toscana migliaia di cittadini si sono rivolti lo scorso anno all'Ufficio del Difensore civico regionale. Molte questioni vengono risolte attraverso consigli e colloqui informali, ma oltre 1.450 sono stati i procedimenti aperti nei riguardi di amministrazioni locali, regionali e statali, anche di livello centrale.

Nello stesso anno sono state portate a termine oltre 900 pratiche, più del 60% con esito positivo. Un risultato che dà la misura di una collaborazione che può e deve prevalere, anche con le amministrazioni statali, di certo meno abituate a un controllo più ravvicinato.

Queste cifre trovano riscontro anche negli altri Uffici. Se guardiamo all'attività complessiva dei 15 Difensori civici regionali in carica e delle due Province Autonome di Trento e Bolzano, abbiamo per il 1999 un aggregato che supera la cifra di 13.000 procedimenti formalizzati: una media di oltre 750 pratiche, in sintonia con la difesa civica regionale europea, che però funziona con ben altri strumenti e prerogative. Basti pensare al Difensore civico della Catalogna che dispone da solo di oltre 40 addetti mentre, in Italia, per tutti i 15 Difensori civici regionali non si arriva probabilmente a 100 persone.

A fronte di una domanda che cresce, conseguenza anche di processi che mettono in discussione i vecchi ambiti dell'azione pubblica ai vari livelli, la difesa civica regionale, pur in assenza di un sistema nazionale di tutela, presenta dunque un bilancio significativo, che deriva in primo luogo della fiducia dei cittadini, ma anche dello sforzo portato avanti per il diritto di ogni persona ad ottenere dalla pubblica amministrazione il rispetto di fondamentali principi di correttezza, trasparenza, equità.

1.1. I nuovi compiti della difesa civica regionale

Nelle istituzioni, ma anche sulla stampa, prevale spesso una visione riduttiva dell'esperienza regionale. Alla base c'è un difetto di informazione, segno anche dei limiti che la difesa civica incontra nel campo della comunicazione. Ma un'ottica del genere, se appare in contrasto con la realtà, neppure fa giustizia di una esperienza che, in tutti questi anni, ha assicurato in Italia la difesa civica istituzionale.

Si guarda all'azione di difesa civica con distacco, talvolta con sufficienza, quasi che gli interessi dei singoli cittadini fossero in contrasto con gli interessi nazionali. In questo modo sopravvive quella visione "amministrativista" che incide così pesantemente nei rapporti quotidiani fra i cittadini e l'organizzazione pubblica, nonostante i cambiamenti che sono intervenuti e quelli non meno grandi che si preannunciano.

Se oggi la difesa civica regionale si trova alle prese con una crescente domanda, è anche il frutto dei servizi offerti, di un impegno portato avanti non di rado in condizioni estremamente precarie, ma capace oggi di confrontarsi con le realtà europee. La Conferenza Europea organizzata a novembre in Italia dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, in collaborazione con Mediatore Europeo, il Parlamento e la Commissione Europea, ha visto i Difensori civici regionali protagonisti del primo "coordinamento" a scala europea: una rete di cooperazione destinata a interagire con le istituzioni dell'Unione per l'affermazione della cittadinanza europea e dei diritti umani.

Quando apprendiamo che il nostro paese ha il triste primato delle condanne per violazione dei diritti umani da parte della Corte europea di giustizia, l'aver inserito la difesa civica regionale nei più ampi

processi di integrazione è anche un fatto qualitativo, che va di pari passo con il ruolo delle Regioni.

Certo, davanti alla persistente assenza di una legge nazionale di riforma, avvertiamo i nodi critici di cui soffre l'istituto, l'esigenza anche di nuovi studi orientati a cogliere i mutamenti, il bisogno soprattutto di colmare lo scarto che ci separa dall'esperienza europea, non solo quella del nord.

Sarebbe però un errore confondere le difficoltà con una presunta crisi dell'istituto regionale di difesa civica. Anche negli anni '80 molti presentavano come un dato strutturale la crisi delle Regioni, divenute oggi l'asse portante di un nuovo ordinamento dello Stato. Siamo di fronte ad una diversa qualità della domanda dei cittadini, e quindi a compiti nuovi, che riflettono l'evoluzione della società civile e spingono in direzione di nuove prerogative e funzioni.

L'intero quadro operativo è sottoposto ad una pressione che non ha precedenti. Si pensi ai diritti personali che derivano in modo nascente dalla legislazione comunitaria; alla legge 127/97 che ha esteso l'intervento della difesa civica regionale alle amministrazioni periferiche dello Stato; al controllo di legittimità su atti fondamentali degli Enti locali, fino a comprendere la nomina di "commissari ad acta", con effetti sul piano dello stesso coordinamento con la difesa civica locale.

Si pensi all'ampiezza dei compiti che derivano dalla semplificazione degli atti, dopo la legge 241/90 sui procedimenti amministrativi; ai processi di innovazione che, pure faticosamente, vanno avanti; ai nuovi assetti istituzionali, organizzativi, contrattuali, ma anche alla ricerca di modelli gestionali più adeguati al ruolo delle formazioni sociali; alla estensione delle "carte dei servizi" a tutela degli utenti,

agli "sportelli unici" per le imprese, agli "uffici per le relazioni con il pubblico" presso enti pubblici ed organizzazioni economiche e sociali.

Si pensi poi allo sviluppo dei collegamenti interregionali in ambito europeo e alle iniziative di cooperazione e solidarietà. In Toscana ad esempio il Difensore civico regionale è stato impegnato in corsi di formazione nella Croazia, in Polonia assieme al Ministero degli esteri, con l'Osce per l'osservatorio elettorale in Bosnia, e oggi alle prese con richieste di collaborazione per la diffusione di reti civiche in paesi dell'est europeo.

Ma ciò che segna l'esperienza attuale sono i trasferimenti di funzioni statali alla competenza delle Regioni. Anche gli adeguamenti ai modelli sociali europei, lo sforzo di convergenza ai nuovi *standards* della pubblica amministrazione pressoché in tutti i campi, concorrono a determinare la nuova fisionomia e le nuove prospettive della difesa civica regionale.

1.2. I rapporti con la difesa civica locale

Questa evoluzione merita attenzione, da parte delle Regioni, in primo luogo, ma anche dal Parlamento e dal Governo. La legge di riforma delle autonomie locali, la 142 del '90, aveva infatti attribuito ai Comuni e alle Province la facoltà di istituire un proprio difensore civico.

A distanza di 10 anni i risultati dimostrano che questa facoltà è stata sostanzialmente disattesa. Solo qualche centinaio di enti locali si sono avvalsi di questa facoltà, rispetto agli oltre 8.000 Comuni. La figura del Difensore civico comunale non è decollata, come invece era nelle aspettative. Al di là di precise responsabilità di Comuni e

Province, che hanno disatteso perfino le previsioni contenute nei propri Statuti, questo è il vero *deficit* che continua a pesare sull'intero ordinamento della difesa civica.

Di fronte al vuoto sostanziale verificatosi a livello del territorio, la difesa civica regionale si è trovata a svolgere anche un'azione di supplenza, come dimostra la diffusione delle "convenzioni" richieste da Comuni e Comunità montane. Una supplenza non priva di pesanti aggravii in termini strutturali, ma che consente di estendere l'esercizio della difesa civica in molte realtà, riducendo in qualche modo quella disparità di trattamento che appare sempre più incomprensibile ai cittadini.

Questa evoluzione si è registrata un po' ovunque, a "pelle di leopardo", ma soprattutto nel centro-nord, in Lombardia, nel Veneto, in Emilia, in Liguria, in Piemonte. In Toscana, ad esempio, ha coinvolto di recente tutti i Comuni del Mugello. Certo, non è stata lineare, ma anche fra le amministrazioni locali vi sono Comuni e Province che si sono dimostrati più pronti a cogliere le opportunità della 142. Sono quelli dove maggiore è stato l'impegno alla innovazione amministrativa, dimostrando ancora una volta che la prima forma di tutela per il cittadino è l'amministrazione pubblica e che la difesa civica funziona soprattutto là dove funziona la macchina amministrativa.

L'azione di supplenza dei Difensori civici regionali si è tradotta anche in uno stimolo verso le amministrazioni comunali a dotarsi del Difensore civico. Non è un caso se, in Toscana, oltre 110 amministrazioni comunali su 287, compresi cinque dei dieci capoluoghi di provincia, dispongono della difesa civica, che oggi copre oggi oltre il 50% della popolazione toscana.

In assenza di una legge quadro che superi i limiti della 142, istituendo la difesa civica locale in tutto il paese, questo rafforzamento delle rete territoriale ha ricevuto una spinta anche dalle modifiche introdotte dalle legislazioni regionali, attraverso nuove discipline che hanno riguardato gli stessi Statuti. Pensiamo all'Emilia, al Piemonte, alla Toscana. Con la legge toscana del '94 l'intervento del Difensore civico regionale si è esteso all'esercizio di funzioni proprie degli Enti locali, non solo quelle delegate previste inizialmente.

Si trattava di contribuire anche al superamento di squilibri in termini di servizi, in una regione impegnata a qualificare l'offerta pubblica e colmare ritardi infrastrutturali. In molti Comuni l'esercizio della difesa civica avviene oggi in forma associata, mediante convenzioni a carattere volontario. Anche l'applicazione delle *leggi Bassanini* ha potuto far leva sulla valorizzazione di una logica "a rete" nella quale il cittadino può rivolgersi al Difensore civico più vicino.

Attraverso le convenzioni con i Comuni la difesa civica regionale ha potuto avviare una sperimentazione su basi innovative, riguardante sia le competenze dello Stato che della Regione, delle Province e dei Comuni. Una "tutela integrata", che si è estesa pressoché a tutti i campi: viabilità, piani regolatori, lavori pubblici, concessioni edilizie, appalti, reti idriche, trasporti, uffici del registro, tributi e imposte comunali, condono edilizio, ma anche problemi ambientali, l'impatto di grandi opere, fino alle questioni sociali, il diritto allo studio, la sanità, l'immigrazione.

1.3. Lo sviluppo di una "rete" a scala regionale

In molte regioni questo impegno si è tradotto in forme istituzionalizzate di coordinamento fra difesa civica regionale e locale. Non è più possibile immaginare la difesa civica chiusa nei confini delle singole amministrazioni. Solo un'ottica più ampia può cogliere le relazioni fra settori produttivi, strutture della società e processi di integrazione: il lavoro, i giovani, la famiglia, gli anziani. Non è raro che gli stessi cittadini segnalino l'opportunità di mettere in comune risorse e potenzialità materiali ed umane.

Questa collaborazione si è trasformata in Toscana nella "Conferenza permanente dei difensori civici", un vero e proprio organismo associativo, orientato ad affermare nuovi *standard* di tutela e al rafforzamento dei raccordi con le istituzioni e le organizzazioni locali.

Ma anche la spinta alla cooperazione si traduce in comuni impegni "a scala regionale". A questo livello infatti la difesa civica può offrire una risposta al bisogno di aggregazione, ma anche al riconoscimento delle diversità, delle specificità territoriali e dei problemi che possono contare su uno sforzo congiunto.

Rispondere alle situazioni soggettive richiede in primo luogo un orientamento alla qualificazione di tutta l'offerta pubblica. Questo è l'aspetto decisivo cui, a ben vedere, gli Statuti e le leggi regionali cercarono di dare risposta fin dagli anni '70, quando introdussero nel paese la figura del Difensore civico. Non basta stare dalla parte dei cittadini, occorre incidere con iniziative e proposte di riforma sulle cause che sono alla base delle disfunzioni e della "cattiva amministrazione".

Certo, la nascita delle Regioni alimentava allora quelle speranze, il lungo dibattito sulle questioni sociali che caratterizzò quegli anni. E' vero anche che vi sono momenti nei quali l'urgenza si rivolge più alle funzioni di tutela, altri nei quali prevalgono gli aspetti di riforma, ma la fase che oggi attraversiamo è caratterizzata, come una tenaglia, da entrambe queste necessità.

Da qui l'attualità di una impostazione che chiama la difesa civica all'ammodernamento dell'organizzazione amministrativa, a cogliere e sostenere gli sforzi di una transizione per molti aspetti tormentata, in direzione di una amministrazione all'altezza dei tempi e dei processi che vanno coinvolgendo l'azione pubblica a livello europeo.

1.4. Il collegamento con le riforme istituzionali

Se lo sviluppo appare sempre meno governabile dal centro, è un fatto che le dinamiche incidono immediatamente in ambito locale, sulla vita dei cittadini e la qualità dei servizi. Gli squilibri rischiano così di approfondirsi, fra le diverse aree e all'interno delle stesse.

Questo nuovo quadro di riferimento spinge alla costruzione di rapporti più avanzati della difesa civica con le istituzioni e l'insieme delle organizzazioni che possono contribuire ad una efficace individuazione e soluzione dei problemi. I nuovi equilibri tra responsabilità centrali, regionali e locali investono perciò direttamente la difesa civica, quale strumento per dare voce ai cittadini in questo fondamentale passaggio della vita nazionale. Si rafforza così l'impulso all'autonomia di un ruolo istituzionale che va configurando la difesa civica anche come "osservatorio" strategico al servizio delle amministrazioni.

I Difensori civili regionali e locali vivono direttamente questo impulso verso moderni assetti di tipo federale, ma anche le molte crisi dell'amministrazione. Una crisi di efficienza, innanzitutto, sul piano della legislazione, della programmazione, della gestione. Anche il trasferimento di competenze dal centro alla periferia non produce di per sé una modifica sostanziale delle procedure esistenti. Assistiamo spesso ad una crescita della burocrazia e delle rigidità, anziché a nuovi servizi; verifichiamo le difficoltà a porre fine a vincoli, a criteri amministrativi e forme di controllo che non hanno più ragione di essere.

In secondo luogo una crisi di equità, per effetto dei mutamenti nel lavoro, nelle categorie protette, nella evoluzione dei servizi, ma anche di una spesa sociale, per lo più affidata alle finanziarie, incapace di rispondere ad una domanda sempre più differenziata e personalizzata. Non si tratta di recuperare il vecchio "assistenzialismo", fonte di privilegi e di sprechi, ma di guardare finalmente ad una amministrazione pubblica sempre più intesa come servizio. Non potrà esserci maggiore efficienza senza maggiore trasparenza e senza maggiore equità.

Nessuno ignora i passi che si vanno compiendo, ma non avremo una amministrazione pubblica paragonabile agli altri paesi, se il cittadino non uscirà da una tutela sostanzialmente "passiva"; se il modo di lavorare e porre in essere atti e procedure non sarà ancorato alla nuova domanda, ai costi, alla qualità dei servizi.

Dar vita ad uno "statuto della cittadinanza" investe l'uso delle risorse, l'efficacia della spesa, l'uguaglianza delle opportunità. In questi anni è stato possibile raggiungere importanti risultati, indubitabili sacrifici sono stati fatti. Ma oggi occorre ridare spazio e possibilità di programmazione a tutto il campo delle politiche sociali,

che devono tornare al centro della vita istituzionale. Nella composizione della spesa sociale, le pensioni assorbono ormai oltre il 70% delle risorse, con evidenti rischi sul piano dell'accesso e dell'uguaglianza delle opportunità.

Per questo la riforma dello Stato sociale richiede oggi una visione unitaria dei diritti, intesi anche come strumenti idonei a promuoverli e garantirli. Questa cultura manca nelle istituzioni, manca negli apparati amministrativi, manca nei servizi. Certo innovare non è facile, i cambiamenti incontrano ostacoli anche là dove, come in Toscana, è possibile contare su un terreno avanzato, ma è un fatto che la fine dell'assistenzialismo ha messo allo scoperto il *deficit* di difese a disposizione della persona.

Quando un numero crescente di cittadini si rivolge al Difensore civico vuol dire che persistono arretratezze e vincoli della pubblica amministrazione, ma vuol dire anche che occorrono nuovi strumenti e possibilità di intervento (il lavoro, gli anziani, le famiglie, i giovani, i disabili, la casa, la salute, l'immigrazione, il diritto allo studio, i sostegni al reddito, gli accessi ai servizi, l'informazione) da ancorare alla specificità delle situazioni.

Il tema dei diritti e degli strumenti di tutela entra quindi in contatto con la complessità delle funzioni di governo e dei meccanismi distributivi.

1.5. *Un forte ruolo di "mediazione" del Difensore civico*

Il rinnovamento del *Welfare* significa anche organizzazione. Non avremo una espansione dei diritti e delle libertà, senza un collegamento più avanzato fra le situazioni soggettive dei cittadini e

le responsabilità della amministrazione pubblica. Qui si innesta la considerazione del nuovo ruolo della difesa civica istituzionale.

Il punto è l'autorevolezza della rete di "garanzie" e, insieme, la capacità di interagire con i nuovi assetti che si vanno determinando a livello del territorio. Il federalismo non è solo un diverso riparto di competenze fra il centro e la periferia, ma un sistema imperniato su un quadro avanzato di diritti e doveri: del cittadino e della pubblica amministrazione.

Anche la difesa civica istituzionale è chiamata perciò ad offrire nuovi riferimenti ai vari livelli della vita organizzata, contribuendo a soluzioni differenziate, a modelli organizzativi e di controllo più aperti e flessibili e, quindi, per questa via, alla qualità della vita associata.

I cittadini devono avere la certezza che i loro interessi sono considerati allo stesso modo degli altri soggetti economici e sociali, ma devono avere anche la possibilità di risolvere le controversie in modo rapido e sostanziale, in sintonia con la realtà europea dove la figura del Difensore civico si è affermata come sede di "garanzia" e di mediazione. Si tratta di "conciliare" i conflitti che altrimenti non trovano soluzione, vuoi per l'inefficienza della pubblica amministrazione, vuoi per l'impossibilità della giurisdizione di offrire una risposta utile alla miriade di controversie che nascono in una società moderna. Non sembra possibile immaginare alternative.

A livello locale del resto assistiamo allo sviluppo della "concertazione" fra le istituzioni e le "parti" sociali, nell'obiettivo di elevare la capacità del sistema: accordi di programma, intese, conferenze dei servizi, convenzioni, organismi di consultazione. Non è solo il quadro delle competenze che si va modificando, ma anche la formazione delle scelte, degli atti, dei comportamenti.