

"commissioni miste conciliative" operanti presso le aziende sanitarie toscane, gli "uffici per le relazioni con il pubblico", gli organismi a tutela dei consumatori e degli utenti. Per lo sviluppo infine dei collegamenti con l'azione del Mediatore europeo e degli Ombudsman dell'Unione; l'avvio di studi e ricerche di comune interesse nelle discipline dei diritti umani, della pubblica amministrazione e della giustizia amministrativa.

8.1. La rete telematica per la difesa civica

Attraverso la Conferenza toscana è stato possibile avviare la costruzione di una rete telematica a scala regionale. L'informazione si profila ormai come un aspetto cruciale per l'efficacia e la trasparenza del rapporto fra amministrazione e cittadino. Una componente essenziale dello stesso concetto di responsabilità amministrativa.

Si tratta di guardare ad uno sviluppo di relazioni capaci di aggiungere valore ai servizi pubblici, che ormai non possono chiamarsi tali se non consolidano efficaci canali di comunicazione con i cittadini e le imprese. I ritardi evidenziano il pesante scarto rispetto alla realtà europea. La stessa legge 127/97 ha richiesto, a più riprese, uno sforzo di informazione sulle competenze, i poteri e le funzioni del Difensore civico ai vari livelli, in sintonia d'altra parte con la crescita quantitativa e qualitativa delle relazioni.

Queste iniziative sui mezzi di informazione hanno spesso coinvolto un elevato numero di utenti, come nel caso della petizione al Parlamento sull'indennizzo dei danni da trasfusione o quello del Comune di Firenze sul condono edilizio.

Una attenzione particolare è stata dedicata nel '99 all'attivazione del sito *Internet* del Difensore civico regionale, destinato ad estendere ai cittadini informazioni sulle funzioni e attività dell'intera rete civica toscana.

Il progetto di "rete telematica" ha infatti l'obiettivo di creare a scala regionale un sistema permanente di consultazione fra tutti i Difensori civici della Toscana, garantendo il collegamento con le realtà, in Toscana e fuori, dove sia stato già approntato un sito *Internet*. Più in generale garantirà il raccordo della rete civica toscana con il quadro degli strumenti di tutela, a cominciare dagli "uffici per le relazioni con il pubblico", gli "sportelli" attivi presso i Comuni, le reti civiche locali e delle associazioni, quelli per l'impresa.

Ma il sistema dovrà permettere anche lo sviluppo delle comunicazioni in ambito europeo e i raccordi con i collegamenti che, per iniziativa del Mediatore Europeo, si vanno attivando con la rete degli *Ombudsmen* regionali, le istituzioni comunitarie e le organizzazioni internazionali impegnate nella tutela dei diritti umani.

Asse portante della "rete" tra i Difensori civici toscani sarà naturalmente la trasmissione delle comunicazioni relative alle pratiche dei cittadini, che potranno così usufruire delle informazioni necessarie presso il Difensore civico comunale o comprensoriale di residenza. A questo si aggiunge la possibilità della gestione comune di un patrimonio documentale non indifferente, rendendolo disponibile ad un pubblico più vasto, assieme ad un'ampia base di utilità: informazioni locali di difesa civica, orari, relazioni annuali e speciali dei Difensori civici, conferenze e incontri, approfondimenti specifici, comunicati, *link* con il Mediatore Europeo, risoluzioni e atti della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani", ecc.

La realizzazione del progetto, elaborato con il sostegno del Consiglio regionale e destinato ad inserirsi nell'ambito della Rete Telematica Regionale, consentirà quindi l'armonizzazione di prassi e criteri operativi a livello dell'intera rete civica, in raccordo alla stessa evoluzione degli strumenti di tutela in ambito europeo.

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

La dimensione regionale rappresenta dunque la scala più adatta a favorire la valorizzazione delle risorse e potenzialità necessarie al futuro dei "sistemi economici locali" e al nuovo ruolo della società civile. La riforma dello "stato sociale", con tutte le implicazioni in termini di efficienza, equità, partecipazione alla gestione dei servizi, può e deve rappresentare l'occasione per un rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana.

La Toscana ha certamente una responsabilità di esempio e di impulso verso modelli più adeguati alla realtà del paese, in una Europa dove il federalismo caratterizza ormai la maggioranza degli ordinamenti. I rapporti della rete territoriale di difesa civica con l'Assemblea regionale toscana hanno consentito, da un lato, di corrispondere anche ad iniziative di grande respiro internazionale, come la Conferenza Europea dei Difensori civici regionali, dall'altro di accrescere la consapevolezza riguardo a importanti riforme e modifiche legislative.

Questo dialogo rafforza naturalmente il contributo, cui in primo luogo l'Istituto regionale di difesa civica è chiamato, in direzione del ruolo che spetta all'Assemblea regionale sui grandi temi che investono il rapporto fra istituzioni e società civile e, quindi, nella

ricerca e nell'affermazione di forme più avanzate di tutela "non giurisdizionale".

I cittadini devono poter contare su questo "riferimento" istituzionale, su questa funzione di confronto e di impulso che appare oggi necessaria per la costruzione di un sistema di diritti e doveri del cittadino, e di diritti e doveri della pubblica amministrazione. 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 appare infatti il traguardo più difficile. Comporta un incessante adeguamento degli indirizzi e strumenti di legislazione; coinvolge comportamenti, prassi, abitudini; richiede un approfondimento degli stessi metodi di analisi e di attribuzione di competenze e funzioni, maggiori specializzazioni, anche da parte dell'Ufficio del Difensore civico regionale.

Innovazione sociale e nuove solidarietà costituiscono il maggior potenziale su cui le istituzioni debbono poter contare. In questa direzione si colloca quindi l'impegno della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani", quale strumento di "concertazione" aperto al lavoro di tutte le amministrazioni.

La rete di difesa civica copre ormai più del 50% della popolazione toscana. Una realtà fra le più avanzate del paese, quale diretta espressione delle Assemblee elettive toscane, cui compete la nomina del difensore civico - regionale, provinciale e comunale - e la definizione di un ruolo che è e deve rimanere incompatibile con ogni funzione politica.

Le crescenti domande dei cittadini, l'espansione delle attività e la maggiore visibilità esterna vanno determinando una pressione inedita sull'intero ordinamento della difesa civica. Si pensi poi allo sviluppo

dei collegamenti con le varie *Autority* e delle collaborazioni a livello nazionale ed europeo, che si traducono in nuove ineludibili esigenze anche sul piano di un avanzamento delle prassi e procedure d'ufficio.

Questa evoluzione presenta evidenti riflessi sul terreno dell'autonomia funzionale, che resta la condizione per rispondere sia alle domande dei cittadini che delle istituzioni, siano esse statali, regionali e locali. L'obiettivo di nuove condizioni strutturali e organiche riveste perciò un carattere pregiudiziale, per fronteggiare una situazione notoriamente critica e per recuperare margini di autonomia essenziali per l'efficienza organizzativa.

A questo obiettivo si lega certo quello di armonizzare l'attività con la legislazione intervenuta a livello nazionale e regionale dopo la legge 4/94, adeguandola ai nuovi principi dell'azione pubblica, mediante un progetto di revisione della normativa regionale in materia di difesa civica.

Si tratta quindi per l'Ufficio di estendere i rapporti di consultazione con gli organi e l'articolazione dei servizi e uffici del Consiglio regionale, a partire dalla positiva collaborazione con la 1^o Commissione affari istituzionali competente in materia di difesa civica.

Solo attraverso un comune impegno fra i Difensori civici e le Assemblee elettive toscane è possibile dare corpo ad un nuovo orientamento al cittadino, considerato non solo come "titolare di diritti", ma come utente di un servizio attraverso il quale i diritti si sostanziano in possibilità, forme e mezzi effettivi di tutela.

9. IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI REGIONALI

9.1. L'impegno per la riforma nazionale

L'impegno per il varo della legge quadro nazionale sulla difesa civica ha occupato nel '99 gran parte dell'iniziativa del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, in una fase nella quale il dibattito sulla riforma sembrava prossimo alla auspicata conclusione.

- Se restano forti perplessità riguardo al mantenimento di un controllo "di legittimità" su atti degli Enti locali, alla carenza di adeguati raccordi con quegli "interessi diffusi" che si presentano ormai come veri e propri diritti di cittadinanza, alla esclusione di competenze nei riguardi dell'amministrazione della giustizia, della difesa e della pubblica sicurezza, così come nei confronti del "pubblico impiego", il Coordinamento nazionale non ha mancato di sottolineare il rilievo della svolta che veniva ad assumere il testo unificato delle proposte per la risoluzione "non giurisdizionale" delle controversie fra cittadini e pubblica amministrazione.

I documenti e gli interventi in direzione degli organi centrali e regionali hanno a più riprese rimarcato gli aspetti principali del progetto di riforma, fra i quali le possibili azioni conciliative in rapporto alla "giurisdizione amministrativa", volte a ridurre anche il peso dei ricorsi giurisdizionali; le prerogative più ampie verso le pubbliche amministrazioni e i loro operatori; la 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 dalla legge 281/98 alle associazioni dei consumatori e degli utenti.

Se il riconoscimento di nuovi compiti e prerogative della difesa civica regionale non può trovare regolazioni fuori da una normativa nazionale, trattandosi di materie riservate alla legislazione statale, è altrettanto evidente la portata riconosciuta a livello internazionale della autonomia e indipendenza del Difensore civico, sia riguardo alle ipotesi sulla istituzione del Difensore civico nazionale, che escludono ogni impronta verticistica non riconducibile alle competenze residue nei confronti delle amministrazioni statali, sia in ordine alla "comprensorialità" di una difesa civica locale da ancorare ad effettivi criteri di volontarietà e di autonomia funzionale.

Il 1999 ha mostrato dunque i ritardi e le resistenze per l'introduzione di un sistema nazionale di difesa civica paragonabile a quelli esistenti negli altri Stati membri dell'Unione. Le conseguenze non sono di poco conto in un paese chiamato a colmare i profondi divari storici che si registrano anche in termini di tutela di diritti dei cittadini. Si continua cioè a rimuovere l'esigenza di assicurare ai cittadini un rimedio semplice ed efficace per il riconoscimento di fondamentali diritti, realizzando sufficienti *standard* di tutela su tutto il territorio nazionale.

Ma questo ritardo è anche il segno delle difficoltà che incontrano i cambiamenti istituzionali e dello scarto che si consolida tra diritti di cittadinanza e funzionalità del sistema pubblico, nonostante innegabili sforzi e l'evoluzione che in questi anni indubbiamente c'è stata sul piano dei valori che devono presiedere ogni adeguamento dell'azione pubblica.

Le pesanti disparità territoriali nella diffusione dell'istituto di "conciliazione" contrastano sempre più, da un lato, con le spinte per

massimizzare l'autonomia dei centri di amministrazione e gestione; dall'altro, con 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, offrendo una sponda alle componenti più deboli della società, penalizzate anche sul piano dell'azione giurisdizionale.

E' un fatto che la difesa civica regionale, introdotta con le Regioni nel solco di una storica tradizione europea che si è estesa con indubitabile successo, rappresenta una realtà cui fanno capo competenze e funzioni che discendono dagli Statuti e dalla legislazione regionale, rafforzate dai processi di decentramento perseguiti in questi anni, e sempre più ancorate allo sforzo condotto dall'Unione per la tutela e la promozione dei diritti umani e di cittadinanza.

Anche la Conferenza Europea dei Difensori civici regionali, svoltasi a Firenze l'11-12 novembre, ha rappresentato la conferma non solo di un ruolo istituzionale ampiamente riconosciuto, ma anche del coordinamento realizzato in questi anni con il Mediatore Europeo in funzione dei crescenti diritti che derivano dalla legislazione comunitaria.

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome è perciò fortemente interessato alla affermazione di un sistema di difesa civica in grado di rapportarsi alla evoluzione europea.

Solo nella distinzione delle responsabilità che competono ai vari livelli è possibile estendere le garanzie del cittadino e rafforzare quella rete di tutela che deve poter contare anche sull'apporto di movimenti associativi operanti in settori fondamentali della società. Una confusione di ruoli non gioverebbe a nessuno, in primo luogo ai

cittadini. La domanda di condizioni più avanzate in tutti i campi dell'amministrazione pubblica non può quindi non trovare rispondenza nello sviluppo della difesa civica istituzionale.

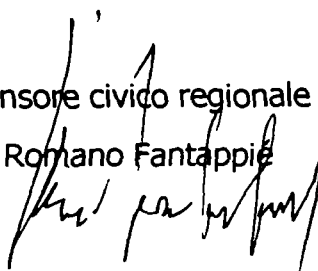
Questo indirizzo, in sintonia con i principi della cittadinanza europea, ha potuto trovare forti raccordi nel quadro più ampio della difesa civica europea, che hanno valorizzato la rappresentatività del Coordinamento nazionale e di un ruolo cui si legano crescenti responsabilità, anche nella costruzione di una *Carta europea dei diritti fondamentali* proposta dal Consiglio dell'Unione in funzione del rafforzamento della legittimità democratica e per una amministrazione pubblica aperta e competitiva.

L'incontro dei Difensori civici regionali e delle Province autonome con il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, in occasione dell'udienza svoltasi al Quirinale nel mese di novembre '99, ha consentito di valorizzare questo impegno, chiamato a misurarsi con gli interessi generali del paese.

Da qui l'importanza di un Coordinamento nazionale in grado di porsi sempre più come interlocutore nei confronti del Parlamento, del Governo, delle Regioni e della pubblica amministrazione in generale, di fronte alle incertezze che si profilano per l'autonomia della funzione civica, ma anche allo sforzo perfino inedito di una trasformazione dello Stato in direzione dell'efficacia, equità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Firenze, 30 marzo 2000

Il Difensore civico regionale
Dr. Romano Fantappiè



PAGINA BIANCA

APPENDICE

PAGINA BIANCA

**Saluto al capo dello Stato da parte di Romano Fantappiè,
Segretario del Coordinamento nazionale dei Difensori civici
regionali e delle Province autonome**

Ill.mo Signor Presidente,

siamo profondamente onorati di poterLa incontrare. La ringrazio per questo alto riconoscimento che Ella ha voluto conferire alla difesa civica italiana.

Voglio assicurarLa che sapremo trarne impulso, con la modestia che ci viene dalle responsabilità presenti, ma anche nella consapevolezza di un impegno chiamato a misurarsi con gli interessi generali del paese.

La ringrazio anche per il Messaggio che Ella ha voluto trasmettere agli *Ombudsmen* regionali dell'Unione Europea e Presidenti delle Commissioni per le petizioni delle Assemblee regionali riuniti a Firenze nella Conferenza che il 12 novembre ha concluso i lavori nel segno della cooperazione, costituendosi in Conferenza Permanente Europea su tutti i temi che riguardano il ruolo e l'avvenire della difesa civica europea.

Solo nella cooperazione è possibile rimettere i cittadini e i loro diritti al centro di una Europa aperta a tutti i popoli del continente e in grado di perseguire nuovi traguardi di civiltà.

Sono lieto di consegnarLe il *Documento finale* approvato all'unanimità e che fa proprio il Suo invito a colmare il divario fra "Europa reale ed Europa legale". Il rafforzamento della legittimità democratica è la condizione per una amministrazione pubblica aperta e competitiva, capace di affermare a tutti i livelli il rispetto di fondamentali diritti, nella nuova dimensione della cittadinanza e al passo con il decentramento.

Se gli *Ombudsmen* europei possono contare su storiche tradizioni, su prerogative di autonomia e possibilità di intervento che hanno pochi confronti, anche la difesa civica italiana ha accumulato esperienze in grado oggi di rapportarsi alle realtà più avanzate.

Con l'avvento delle Regioni, dalle prime esperienze della Toscana e della Liguria negli anni '70, l'Istituto può contare oggi su 14 Difensori civici regionali in carica, oltre alle due province autonome di Trento e Bolzano, frutto anche della fiducia che ha saputo conquistarsi in questo lavoro che potremmo chiamare "di frontiera", a contatto con i problemi quotidiani della gente.

I cittadini si rivolgono sempre più ai nostri Uffici. Non c'è amministrazione - statale, regionale o locale - che non sia interessata da questo aumento delle domande. Domande di imparzialità, di trasparenza, di equità. Di solidarietà anche, di fronte a problemi che spesso colpiscono in primo luogo i più deboli.

A questo aumento hanno contribuito anche nuove competenze recentemente attribuite. E' un fatto però che di fronte al bisogno di efficienza e di efficacia, al rilievo che va assumendo la qualità dei servizi, alla maggiore percezione dei diritti individuali, fa riscontro la crescente

difficoltà della "giustizia amministrativa" di offrire ai cittadini una risposta compatibile con le esigenze e i tempi di una società moderna.

A ben vedere la prima difesa del cittadino non può essere - la "giurisdizione", e neppure il Difensore civico, ma la pubblica amministrazione, la sua capacità di adeguare metodi, procedure, assetti organizzativi. Tuttavia anche i nuovi equilibri istituzionali che si vanno determinando con i trasferimenti di competenze in vari campi dell'economia e della società, vedono sempre più coinvolta la difesa civica regionale e locale.

La riforma delle autonomie, che nel '90 attribuì ai Comuni e alla Province la facoltà di istituire il Difensore civico, ha visto solo un esiguo numero di Enti locali utilizzare questa possibilità, nonostante le previsioni statutarie. Una inerzia che di fatto ha trasferito sui Difensori civici regionali una crescente azione di supplenza.

Se le domande dei cittadini riflettono la complessità dei rapporti fra istituzioni e società civile, emergono perciò anche le difficoltà, talvolta perfino le resistenze, a rispondere alle trasformazioni necessarie, al bisogno di semplificazione, di flessibilità, di un accesso più largo ai mezzi di tutela richiesto anche dai livelli di integrazione europea e dai flussi di una internazionalizzazione che incide sempre più sul territorio, nei sistemi produttivi, nell'organizzazione delle città, nei servizi, come nella cultura, nell'informazione, nei processi educativi, negli stili di vita.

Certo, di fronte a un mondo che cambia, anche le funzioni della Difesa civica regionale devono cambiare. Occorre un quadro più vasto di riferimenti e di relazioni. Si tratta anche di associare professionalità e patrimoni conoscitivi; di avviare nuove sperimentazioni; di rafforzare le reti informative con i cittadini, l'associazionismo, il volontariato; di estendere la cooperazione interregionale all'interno del nostro paese e nel più ampio contesto europeo e internazionale, a tutela dei diritti umani e della dignità di ogni uomo, valorizzando per questa via anche il ruolo della difesa civica locale nella costruzione di una rete territoriale di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, nella diffusione degli strumenti necessari a farli valere.

Negli ultimi tempi assistiamo perfino ad una proliferazione di forme di tutela a carattere settoriale, spesso in risposta a reali emergenze e con motivi di alto valore etico e sociale, che rischia tuttavia di produrre una frammentazione sia legislativa che degli interventi, a danno dell'efficacia.

Guardiamo perciò alla legge per la difesa civica nazionale in discussione alla Camera anche per offrire ai cittadini nuove certezze riguardo alla funzione civica istituzionale ed ai suoi rapporti con *authority* e movimenti comunque impegnati a tutela di essenziali valori.

Ma puntiamo alla riforma soprattutto per cogliere l'evoluzione europea del Difensore civico, quale organo di "conciliazione" fra il cittadino e la pubblica amministrazione, con quelle prerogative di autonomia riconosciute a livello internazionale: funzioni di persuasione, di argomentazione, di raccomandazione, di contenimento in primo luogo del contenzioso amministrativo. In altre parole, non c'è bisogno di attribuire al Difensore civico una funzione di controllo esterno, tanto meno di controllo repressivo.

Signor Presidente,

queste tendenze rispondono oggi alla evoluzione del paese, a quello sforzo così impegnativo che La vede interprete della Nazione, in tutte le sue articolazioni, per colmare disparità e squilibri.

Il nostro Coordinamento nazionale avverte tutta l'importanza di questo impegno, e dell'azione portata avanti nella difesa di diritti che non sono esclusivamente rimessi allo Stato o ad ambiti sovranazionali, ma da affermare come *standard* di ogni amministrazione.

Per una gestione pubblica più efficace, in grado di offrire servizi avanzati e di alimentare fondamentali libertà. Per un'Europa capace di assicurare benessere e stabilità, ma anche trasparenza, giustizia, solidarietà.

Roma, 19 novembre 1999

Proposte ed emendamenti avanzati dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome sul disegno di legge del Governo per la semplificazione amministrativa all'esame della 1^a Commissione affari costituzionali del Senato

Capo III – Norme in materia di Difesa Civica della Regioni

Art. 13

Il comma 4 dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 è così sostituito:

4. Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'art. 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al TAR ai sensi del comma 5, ovvero può, nello stesso termine presentare un'istanza al Difensore Civico competente
4. bis Per i Comuni e le Province che non abbiano istituito il Difensore Civico, l'istanza è presentata al difensore civico delle Regioni o Province autonome. Per gli uffici diversi da quelli previsti dall'articolo 16 della legge 127/97 l'istanza, fino all'istituzione del difensore civico nazionale, è presentata alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge n. 241/90. L'istanza è validamente presentata a qualsiasi difensore civico che provvede a trasmetterla all'organo competente
4. ter Se il Difensore Civico o la Commissione ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana un provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, l'accesso deve essere consentito
4. quater Qualora il richiedente l'accesso abbia presentato istanza al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza
4. quinquies I difensori civici danno comunicazione alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dei casi di cui al presente articolo

Art. 13 bis

1. I Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore Civico Nazionale, le medesime funzioni loro attribuite dai rispettivi ordinamenti anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche sia dello Stato che delle Aziende Statali e dei concessionari di pubblici servizi, secondo gli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che esercitano attività giurisdizionali, di difesa e di sicurezza pubblica, nonché nei confronti degli Enti locali che non abbiano nominato il proprio difensore civico.
2. Le Regioni e le Province Autonome che non hanno istituito il difensore civico vi provvedono entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della