

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 3/6

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA

(ANNO 1999)

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

Presentata dal difensore civico della regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza il 14 aprile 2000

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

1.	LE DOMANDE DEI CITTADINI	5
1.1.	I NUOVI COMPITI DELLA DIFESA CIVICA REGIONALE	7
1.2.	I RAPPORTI CON LA DIFESA CIVICA LOCALE	9
1.3.	LO SVILUPPO DI UNA "RETE" A SCALA REGIONALE	12
1.4.	IL COLLEGAMENTO CON LE RIFORME ISTITUZIONALI	13
1.5.	UN FORTE RUOLO DI "MEDIAZIONE" DEL DIFENSORE CIVICO	15
2.	LA PROSPETTIVA DELLA RIFORMA NAZIONALE	17
2.1.	LA LEGISLAZIONE REGIONALE	20
3.	LA CITTADINANZA EUROPEA	22
3.1.	IL TRATTATO DI AMSTERDAM	22
3.2.	REGIONALISMO E DIRITTI DEI CITTADINI	24
3.3.	I NUOVI COMPITI DELLA DIFESA CIVICA EUROPEA	26
3.4.	LA CONFERENZA EUROPEA DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI	31
4.	I NUOVI RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE E CITTADINI	34
4.1.	L'ORIENTAMENTO AL CITTADINO	36
5.	IL QUADRO COMPLESSIVO DELL'ATTIVITA'	37
5.1.	I SETTORI DELL'INTERVENTO	43
6.	L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 127/97	47
6.1.	L'APPLICAZIONE DELL'ART. 16	49
6.2.	LA SEMPLIFICAZIONE DEGLI ATTI	51
6.3.	ALCUNI ESEMPI	52
6.3.1.	<i>Annullamento di ordinanza prefettizia in sede di autotutela</i>	<i>52</i>
6.3.2.	<i>Annullamento avvisi di accertamento Irpef</i>	<i>53</i>
6.3.3.	<i>Conflitto fra Inail e Inps</i>	<i>55</i>
6.3.4.	<i>Rapporti con le Università</i>	<i>55</i>
6.3.5.	<i>Tasse universitarie: disparità di trattamento</i>	<i>56</i>
6.3.6.	<i>Rimborsi Tarsu</i>	<i>58</i>
6.3.7.	<i>Tasso di dilazione per il pagamento degli oneri contributivi rateizzati</i>	<i>59</i>
6.3.8.	<i>Beni di proprietà demaniale</i>	<i>60</i>
6.3.9.	<i>Il testamento psichiatrico: un'esperienza pilota</i>	<i>63</i>
6.3.10.	<i>Ancora sugli alimenti aproteici ai nefropatici</i>	<i>65</i>
6.3.11.	<i>Tutela del detenuto</i>	<i>66</i>
6.3.12.	<i>Concorso per taxi in violazione del principio di libera circolazione dei lavoratori</i>	<i>68</i>
6.4.	DANNI DA TRASFUSIONI E VACCINAZIONI	70
6.4.1.	<i>Assistenza ai cittadini danneggiati</i>	<i>70</i>

6.4.2.	<i>Iniziative a carattere generale</i>	73
6.5.	IL CONTROLLO "SOSTITUTIVO" SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI	76
6.5.1.	<i>I dati statistici/Qualche caso</i>	77
6.5.2.	<i>Concessioni edilizie</i>	81
6.5.3.	<i>Demolizione di manufatti abusivi</i>	83
6.5.4.	<i>La gestione del servizio idrico integrato</i>	84
6.5.5.	<i>Il ruolo e la funzione del Difensore Civico</i>	86
6.5.6.	<i>La nuova legge regionale sulle concessioni edilizie</i>	91
6.5.7.	<i>La mancanza di garanzie in urbanistica</i>	95
6.6.	L'APPLICAZIONE DELL'ART.17/38 DELLA LEGGE 127/97	97
6.7.	L'ASSISTENZA A FAVORE DEGLI IMMIGRATI	98
7.	LA PROMOZIONE DELLE GARANZIE DEL CITTADINO	102
7.1.	LA SUSSIDIARIETÀ: NUOVE GARANZIE A LIVELLO LOCALE.....	104
7.2.	LA QUALITÀ DEI SERVIZI	108
7.3.	I RAPPORTI CON LA SOCIETÀ CIVILE	109
8.	LA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI TOSCANI	111
8.1.	LA RETE TELEMATICA PER LA DIFESA CIVICA.....	113
8.2.	I RAPPORTI CON L'ASSEMBLEA REGIONALE TOSCANA	115
9.	IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI REGIONALI .	118
9.1.	L'IMPEGNO PER LA RIFORMA NAZIONALE	118
APPENDICE		123
SALUTO AL CAPO DELLO STATO DA PARTE DI ROMANO FANTAPPIÉ, SEGRETARIO DEL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME		125
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.....		128
CONFERENZA DEGLI OMBUDSMEN E DELLE COMMISSIONI PER LE PETIZIONI DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA COOPERAZIONE CON IL MEDIATORE EUROPEO.....		130
COSTITUZIONE DELLA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI DELLA TOSCANA		135
RETE TERRITORIALE TOSCANA DI DIFESA CIVICA.....		139

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 interventi 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 civici 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.

Si consolida per questa via l'obiettivo di una moderna infrastruttura a tutela dei diritti umani e civili, in grado di far leva su forti prerogative di "mediazione" da parte della difesa civica e di assicurare più ampi processi di informazione, sia a livello delle istituzioni che dei cittadini e delle organizzazioni di tutela. Le tendenze spingono verso questo nuovo sistema. Di fronte ad una società che cambia, anche il ruolo della difesa civica deve cambiare. Oggi può e deve contribuire alla valorizzazione delle potenzialità umane, quale condizione per l'uguaglianza delle opportunità e una migliore distribuzione delle risorse.

Di fronte alla molteplicità degli interessi individuali, al nuovo protagonismo destinato a produrre anche conflittualità, occorre sottrarci alla spinta delle emergenze, che producono frammentazione, disparità, costi sociali ed umani. Non può essere questa la risposta, quando vediamo allentarsi solidarietà importanti, che mettono in discussione le prospettive di progresso.

Puntare all'efficienza per tutte le funzioni amministrative a livello del territorio, riguarda innanzitutto quanti sono investiti di responsabilità pubbliche e amministrative. Ma i difensori civici, a livello regionale e locale, non si dichiarano certo estranei a questo compito.

2. LA PROSPETTIVA DELLA RIFORMA NAZIONALE

Solo una legge nazionale può introdurre un quadro innovativo di funzioni che valorizzi il Difensore civico regionale e locale nelle nuove forme di tutela "non giurisdizionale" che si estendono a livello

internazionale. Un ruolo finalizzato all'accertamento di atti e comportamenti della pubblica amministrazione e alla conciliazione delle controversie, per ridurre in primo luogo il peso insostenibile dei ricorsi giurisdizionali, ponendo fine ad una situazione di "denegata giustizia" che non ha riscontro in nessun paese europeo.

La riforma può mettere l'Italia al passo dell'Europa. Questa è la novità principale della proposta di legge quadro all'esame del Parlamento, che raccoglie nelle sue linee l'esperienza maturata in Italia: prerogative più ampie, ispirate ad una giustizia sostanziale, in grado di innescare regole di efficacia e di equità.

Il progetto di riforma nazionale si pone nell'ottica di dar vita ad una rete territoriale di difesa civica istituzionale, avviando una corretta applicazione dei principi di "sussidiarietà". Dobbiamo infatti lasciare ai Comuni, singoli o associati, la possibilità di scegliere il proprio Difensore, rapportandosi a quei principi di autonomia e di federalismo che va assumendo la pubblica amministrazione.

Indubbiamente l'impostazione generale del progetto sacrifica il ruolo delle Regioni, che appare invece adeguato non solo per rispondere a criteri di funzionalità nell'articolazione territoriale della difesa civica, ma anche in rapporto a possibili deroghe rispetto alla specificità delle condizioni e dei processi che si vanno configurando a livello comprensoriale.

Ma il progetto apre una nuova strada, pone in essere una difesa civica nei confronti di ogni amministrazione chiamata a gestire un servizio pubblico; a guardare oltre quel controllo di legittimità che dobbiamo considerare superato e comunque fuori dalle esperienze europee.

Si pongono le basi per uscire da una proliferazione delle forme e degli organismi di tutela che non sono di per sé in grado di

modificare la situazione. Un passaggio essenziale per spostare l'asse delle "garanzie", che oggi non pende certo dalla parte cittadino. E' a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. In questo collegamento il progetto di riforma recupera il ruolo di impulso che la difesa civica deve avere e la ricerca di nuovi rapporti con la tutela di quegli interessi "diffusi" sempre più intrecciati ai diritti fondamentali del cittadino.

La creazione del Difensore civico nazionale ci raccorda poi agli altri Stati europei. Si tratta di introdurre comunque forme e prassi in grado di fugare ogni preoccupazione centralistica che, anche in questo campo, non avrebbe alcuna motivazione. Abbiamo davanti la grande sfida dell'Europa, ma siamo l'unico paese privo ancora di un sistema nazionale di difesa civica. Da troppe parti si tenta di eludere il tema di adeguate garanzie "non giurisdizionali"; si mettono in discussione perfino conquiste già raggiunte, e vediamo spuntare qua e là nuove resistenze, dagli apparati centrali, dallo stesso fronte delle autonomie e delle Regioni.

Quando, a distanza di 30 anni, in regioni come la Sicilia, la Puglia, la Calabria, all'assenza ancora del Difensore civico regionale fa riscontro il vuoto quasi assoluto dei Difensori civici locali, è facile comprendere che si tratta di due aspetti di una stessa medaglia. Ma anche in Umbria il posto è vacante, nel Molise poi non c'è neppure la legge istitutiva.

Davanti a questo *deficit* sostanziale, non desta meraviglia se anche il Parlamento si trascina da anni questa riforma, se il Ministro per gli affari regionali, competente in materia, non si è ancora incontrato con i Difensori civici regionali, nonostante le sollecitazioni rimaste peraltro senza risposta. C'è da chiedersi veramente se in

questo paese la difesa civica potrà mai avere il volto che ha conquistato in Europa.

E' bene allora ricordare che la difesa civica non può essere considerata un lusso. Neppure può essere una bandiera in mano a qualcuno. C'è chi propone l'elezione diretta del Difensore civico, con un richiamo all'azione popolare. Ma non spetta al Difensore civico risolvere i problemi che competono agli istituti della democrazia. Il Difensore civico non è un organo politico, né può essere sospinto da interessi di parte o cedere a pressioni di gruppi o movimenti. In questo modo perderebbe quella che è la maggiore conquista maturata in Europa: essere sede di imparzialità, di garanzia.

Una contrapposizione fra istituzioni e società non gioverebbe a nessuno, tanto meno ai cittadini. Il punto non è di alzare la conflittualità, ma di trovare rimedi soddisfacenti ai casi di "cattiva amministrazione", guardando all'esperienza europea, come ricordava il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in un recente incontro con i Difensori civici regionali e delle Province autonome.

Guardare all'esperienza europea per raccoglierne il frutto: quello di comporre i conflitti, che diversamente rischiano di non trovare soluzione, vuoi per l'inefficienza della pubblica amministrazione, vuoi per l'impossibilità della magistratura amministrativa e civile di dare una risposta in tempi utili.

2.1. La legislazione regionale

Se la difesa civica deve trovare nelle istituzioni la sua ragione di essere, non può essere esaustiva delle forme di tutela. Sta qui il

grande valore del mondo associativo, il suo ruolo di promozione e di controllo.

Le Regioni hanno introdotto per prime il Difensore civico nel panorama nazionale. Quella legislazione ha avuto una funzione innovativa. Se oggi non appare più sufficiente a colmare gli squilibri insostenibili aperti nel paese sul terreno della tutela del cittadino, ci riporta però al cammino della difesa civica regionale, alle molte sperimentazioni prodotte, al ruolo delle stesse Regioni, anche se non sempre sono riuscite ad assicurare un necessario processo di adeguamento.

Ci riporta soprattutto alle incertezze del presente, quando i tempi chiedono di farci carico dei valori e delle "garanzie" di una società aperta e capace di rispondere alla evoluzione europea. Anche i processi di liberalizzazione devono tradursi in meccanismi di tutela. Meno Stato, ma arricchimento di funzioni sociali e di rapporti fra cittadino e amministrazione.

L'Europa è una realtà anche sul piano della difesa civica, una realtà che spinge alla riforma. Se oggi va assumendo un crescente rilievo, lo dobbiamo a quelle Regioni e autonomie che seppero raccogliere l'aspirazione ad un nuovo rapporto fra amministrazione e cittadini. Le Regioni devono tornare a dar prova di quella lungimiranza, davanti alle nuove sfide della democrazia, che sono di efficienza, equità, trasparenza, e insieme di sviluppo economico e sociale. Nessuno impedisce, né avrebbe mai potuto impedire al Parlamento di inserire a pieno titolo la difesa civica nell'ordinamento nazionale.

Anche il Governo deve fare la sua parte. Questa altalena di riforme "annunciate" non porta da nessuna parte, con il rischio di dilapidare quello che siamo riusciti a costruire. Ma occorre soprattutto

dare alla riforma gambe sufficientemente forti per camminare. Alla base della difesa civica ci sono dei diritti lesi, situazioni talvolta drammatiche, che incidono nell'esistenza, perfino nella vita di intere famiglie. Comprendere questo significa comprendere che una nuova dialettica si è aperta fra il cittadino e lo Stato, ad ogni livello.

3. LA CITTADINANZA EUROPEA

3.1. Il Trattato di Amsterdam

Anche la difesa civica vive da vicino questa fase cruciale dell'integrazione europea, che incide nel rapporto fra istituzioni e cittadini e quindi sul terreno dei diritti individuali, delle libertà civili e umane. Assieme all'efficienza delle istituzioni, vengono in primo piano le nuove responsabilità nella difesa dei diritti dei cittadini e nei caratteri della cittadinanza europea: per una Europa "area di libertà, sicurezza e giustizia".

Il Trattato di Amsterdam ha posto le basi per una maggiore cooperazione nelle politiche sociali, con l'inserimento nel diritto comunitario dell'accordo di *Schengen*, le nuove competenze della Corte di Giustizia, l'avvio di politiche comuni sui pressanti problemi dell'occupazione.

Tra Europa legale ed Europa reale non vi è ancora corrispondenza, ma questa evoluzione non è priva di alcuni riflessi sotto il profilo istituzionale, con gli accresciuti poteri del Parlamento europeo, l'ampliamento delle possibilità d'azione del Comitato delle Regioni, il maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali.

Tuttavia Amsterdam poco o nulla dice sulle azioni degli Stati membri in conflitto con le prescrizioni del Trattato, quando oltre il 30% della normativa interna ai quindici paesi è ormai derivata dalla legislazione europea. Le recenti indagini sull'applicazione del diritto comunitario registrano infatti uno spettacolare aumento del 23% delle procedure di infrazione, pressoché dovuto ai cittadini dell'Unione che si rivolgono sempre più alla Commissione Europea per chiedere ragione di disposizioni vigenti negli Stati membri.

Se, con la cittadinanza europea, era stato compiuto un passo decisivo sulla strada di relazioni dirette tra istituzioni europee e cittadini, oggi il tema della cittadinanza spinge a rafforzare il processo democratico dell'Unione, per una nuova solidarietà fra gli Stati membri e fra i cittadini. Una solidarietà intesa come meccanismi costituzionali. La nuova Europa non può essere il frutto di semplici necessità. Può essere sostenuta solo da una reale consapevolezza di intendere i diritti dei cittadini; dalla coscienza di farsi carico di problemi fondamentali e di aprirsi a quella parte dell'umanità che ad Est e a Sud circonda le sue frontiere, proponendo un modello di integrazione capace di offrire una più alta civiltà.

Fra non molto verranno ad aggiungersi all'Unione oltre cento milioni di cittadini che dispongono di un reddito medio pari a circa un quarto di quello dell'Unione, con un impatto economico che rischia di cambiare profondamente il quadro del processo di integrazione.

Assieme allo "spazio economico e monetario" occorre perciò aprire spazi comuni in altri settori, a partire dal campo delle libertà e della giustizia. Questioni come lo "sviluppo sostenibile", l'etica dei diritti umani nel commercio internazionale, la piena affermazione del criterio di legalità, sono già drammaticamente attuali. Ciò richiede più

ampi processi di informazione, ma soprattutto istituzioni più vicine ai bisogni concreti dei cittadini.

La difesa civica europea si pone questi problemi, affinché l'evoluzione rispetti i grandi valori che sostanziano la civiltà europea, evitando la frammentazione, l'impovertimento di storiche conquiste, lo scivolamento verso una democrazia che troppo spesso appare "virtuale", legata più alle forme che alla possibilità di far valere effettivamente i crescenti diritti che derivano dalla stessa legislazione europea.

Questo è il banco di prova delle istituzioni comunitarie. Il rapporto fra i diversi ordinamenti e l'Unione Europea è sottoposto a pressioni inedite, che non possono limitarsi al mercato, ma estendersi con efficacia al ravvicinamento delle legislazioni, al rispetto dei principi della democrazia, della libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi, dei diritti dell'uomo e delle minoranze. Per questo anche la difesa dei diritti deve essere senza frontiere, contribuire a quella integrazione che può essere perseguita con successo riducendo in primo luogo il divario e le forti disuguaglianze al suo interno.

3.2. Regionalismo e diritti dei cittadini

La cittadinanza europea crea nei cittadini dell'Unione nuove aspettative, non solo all'interno dei singoli Stati. Se il mercato finisce per privilegiare le aree più pronte a rispondere a logiche selettive, la situazione mostra i limiti della coesione sociale ed economica. Per molte regioni lo squilibrio si è accentuato, quelle più povere sono oggi colpite da livelli di disoccupazione 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. I parametri che tendono a massimizzare gli effetti economici a livello di Stati membri non sono più sufficienti a definire le condizioni dei cittadini. Entrano in gioco la disponibilità di infrastrutture, l'organizzazione dei servizi, l'informazione, la cultura.

Avvicinare l'Unione ai cittadini 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 solidarietà capaci di contribuire al radicamento democratico della costruzione europea.

Le esigenze di innovazione e di sviluppo non sono in disaccordo con i diritti dei cittadini. Anzi, crescita economica e cittadinanza si dimostrano sempre più la condizione per la stabilità e il futuro dell'Europa. Ma è a livello regionale e locale che questi obiettivi possono tradursi in un miglioramento effettivo delle condizioni di lavoro e di vita per gli europei. La coesione economica e sociale deve quindi avvalersi pienamente delle istituzioni più vicine ai cittadini.

Ridurre il *deficit* democratico, adeguare l'organizzazione interna alla nuova Europa dei cittadini, colmare squilibri e disuguaglianze, significa anche coinvolgere direttamente le Regioni nella formazione e applicazione degli atti europei, raccogliendo fino in fondo la sfida della "cittadinanza europea": quella del dialogo, della tolleranza, dell'incontro con altre civiltà.

3.3. *I nuovi compiti della difesa civica europea*

La "sussidiarietà" non è solo un principio funzionale. La spinta al regionalismo coinvolge anche il ruolo della difesa civica, chiamata a migliorare le istituzioni comunitarie e dei singoli Stati, ad affrontare 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.

Rafforzare la legittimità dell'Unione significa in primo luogo contribuire al funzionamento della pubblica amministrazione e all'accesso di ogni persona ai mezzi di tutela più efficaci, indipendentemente dallo Stato di appartenenza. Le dimensioni dell'apparato burocratico comunitario rappresentano certo il maggiore impedimento alla semplificazione e alla chiarezza delle diverse responsabilità, anche per il prevalere delle trattative, i procedimenti particolarmente lunghi ed onerosi, le sovrapposizioni tra competenze della Commissione Europea, degli Stati membri e delle Regioni, che si traducono in definitiva in quella mancanza di trasparenza che è alla base degli ostacoli alla piena mobilitazione delle risorse.

Dopo l'istituzione del Mediatore Europeo si è fatta strada una maggiore consapevolezza dei compiti che si presentano ai vari livelli - europeo, nazionale, regionale - in direzione di un'amministrazione pubblica capace di alimentare il rispetto di irrinunciabili diritti di ogni uomo.

Gli sforzi condotti dal Mediatore riflettono il bisogno di principi e criteri che devono sostanziare un "codice europeo" di buona amministrazione e che i cittadini hanno il diritto di vedere riconosciuto. Anche l'istituto della "petizione" sta ricevendo nuovo

vigore dalla denuncia dei casi di mancato rispetto o violazione del diritto comunitario che ormai riveste un carattere di fonte primaria.

I cittadini europei stanno elevando il Mediatore dell'Unione e la "Commissione per le petizioni" del Parlamento Europeo a parti costitutive della "cittadinanza europea". Da qui il bisogno di rafforzare le relazioni sia fra i Difensori civici regionali sia con il Mediatore Europeo e le Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali, chiamate anch'esse ad un decisivo avanzamento delle legislazioni per la difesa dei diritti.

Adeguati livelli di coordinamento sono perciò destinati a favorire la costruzione di un diffuso sistema di "garanzie", la semplificazione amministrativa, la conciliazione delle controversie, la ricerca di modelli adeguati al crescente coinvolgimento delle comunità locali e delle formazioni sociali. In questo quadro si coglie il valore della funzione civica e della sua autonomia. Si tratta in primo luogo 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.

Anche la difesa dei diritti umani dimostra la necessità di una politica "integrata" a livello di Unione. Solo un approccio globale può infatti favorire l'incontro con altre identità storiche e giuridiche, l'irradiamento della civiltà europea, una politica estera di pace e di cooperazione bilanciata da adeguate "garanzie".

Una rete capace di far progredire dal basso la coerenza interna ed internazionale dell'azione di tutela, in funzione delle accresciute interdipendenze e della sostanziale unitarietà fra diritti umani e diritti civili, politici, economici, sociali, culturali. Il principio di sussidiarietà

deve quindi poter operare anche nel campo dei diritti umani, informando tutte le politiche comunitarie.

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 nei Difensori civici regionali un elemento propulsivo. Una spinta anche al superamento dei ritardi che si registrano in materia di adesione degli Stati membri ai molteplici trattati internazionali. Ma occorre soprattutto attribuire concretezza a parametri per molti aspetti ancora vaghi e generici, ponendo al centro della cittadinanza la costruzione di una vera e propria "carta dei diritti" dell'Unione Europea e degli strumenti idonei alla sua effettiva applicazione, affinché l'azione di tutela abbia un costante riferimento anche nelle decisioni giurisdizionali della Corte di Giustizia. Una produttiva collaborazione fra meccanismi giurisdizionali e non giurisdizionali potrà favorire infatti l'azione quotidiana dei Difensori civici verso le pubbliche amministrazioni, al di là dei singoli casi sottoposti alla Corte.

Questa base più ampia di informazioni e di strumenti adeguati di monitoraggio - da ancorare a principi di sussidiarietà - si presentano essenziali anche in rapporto al funzionamento di un Osservatorio Europeo, di Uffici specializzati, di moderne procedure di cooperazione fra le istituzioni comunitarie e nazionali.

La costruzione di una società europea libera e avanzata richiede forme di tutela all'altezza di un mercato aperto e competitivo, e dei

ritmi imposti dalle comunicazioni. L'accelerazione impressa alla coesione economica va mostrando sempre più l'insufficienza di garanzie basate esclusivamente sui sistemi giurisdizionali, peraltro particolarmente onerose e complesse.

Anche qui si colloca il ruolo dei Difensori civici regionali nella conciliazione delle controversie, al fine di ridurre il crescente contenzioso sia a livello dei singoli Stati che in direzione della Corte europea di giustizia; l'importanza di garantire la comparabilità fra le diverse amministrazioni, in funzione di *standards* adeguati alle aspettative di ogni europeo.

Occorre quindi passare dalle dichiarazioni ufficiali al pieno inserimento dei diritti sociali nella legislazione comunitaria, anche di fronte alle pressioni del mercato interno che rischiano di acuire squilibri e disparità. Paradossalmente abbiamo diritti e doveri senza organi comuni che li riconoscano. Le vecchie "garanzie" nazionali non bastano, c'è bisogno di uno "statuto dei diritti" e di strumenti a disposizione dei cittadini europei perché quei diritti possano essere fatti valere.

L'inserimento della tutela dei diritti fondamentali nella attuazione delle politiche europee e dei singoli Stati deve trovare nei Difensori civici regionali una risorsa strategica, affinché l'iniziativa possa corrispondere alla sfida della convivenza e alle attese delle nuove generazioni per una società ed una cultura nuove, senza frontiere.

Questi sviluppi fanno emergere con sempre maggiore chiarezza il ruolo della difesa civica nei processi più generali di convergenza istituzionale. L'idea che l'amministrazione ha davanti cittadini e utenti portatori di esigenze e bisogni qualificati, impegna anche la difesa civica alla costruzione di un "sistema europeo di qualità" dei servizi e delle attività amministrative.

Con il Trattato di Maastricht 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. Proprio nell'applicazione del diritto comunitario si fa pressante la ricerca di nuovi livelli di cooperazione, soprattutto per le resistenze degli Stati membri a rispondere in modo adeguato e tempestivo a osservazioni e chiarimenti avanzati per il tramite della Commissione Europea.

Un numero rilevante di violazioni si registra già in materia di libera circolazione, di riconoscimento degli studi e diplomi, ecc., al punto che uno Stato membro può persistere anni in un comportamento di infrazione, come dimostra anche la crescita delle petizioni e l'esito delle stesse sentenze della Corte di giustizia, che troppo spesso restano senza effetti.

Lo sviluppo della cooperazione fra il Mediatore e la Commissione Europea riveste quindi un ruolo centrale, ma i diritti dei cittadini, dall'accesso ai documenti dell'Unione alla lotta contro ogni forma di discriminazione, spingono ad alimentare una cooperazione sempre più stretta fra Mediatore Europeo e Difensori civici regionali, nella considerazione che molti aspetti del diritto comunitario sono ormai affidati alle amministrazioni regionali e locali.

Oltre il 70% delle denunce rivolte al Mediatore Europeo riguardano ormai le istituzioni interne ai singoli Stati membri e in particolare le amministrazioni regionali e locali. Ma anche l'istituto della "petizione" risponde oggi al bisogno dei cittadini di prendere posizione su determinate materie, di segnalare opportunità e richieste di azione a livello locale.

Questo *deficit* di garanzie penalizza naturalmente i cittadini che appartengono a realtà, come quella italiana, dove la difesa civica non

ha trovato ancora pieno riconoscimento nell'ordinamento nazionale mentre, anche nei centri europei più avanzati, la sfida della legittimità e dell'equità si dimostra decisiva in direzione di ulteriori livelli di sviluppo, della stabilità e della credibilità degli stessi meccanismi di cooperazione. Un richiamo permanente al Parlamento Europeo e alla stessa Commissione riguardo all'obbligo di vigilare sull'attuazione del diritto europeo e sui mezzi necessari a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni comunitarie.

Certo, i Difensori civici regionali dell'Unione misurano ogni giorno le difficoltà ad estendere la difesa dei diritti ovunque è possibile, eppure avvertono di essere in prima fila nella costruzione di una democrazia europea più forte, fondata sul diritto, la trasparenza, la giustizia.

3.4. La Conferenza Europea dei Difensori civici regionali

La Conferenza che si è svolta a Firenze l'11-12 novembre 1999 ha offerto senza dubbio l'occasione per un rilevante impegno programmatico e di confronto sulle prospettive aperte, in una realtà come quella europea dove la difesa civica può certo contare su grandi tradizioni, ma che presenta esperienze e capacità di intervento assai differenziate.

Dopo quella di Barcellona del '97, l'esigenza di un rapporto più ravvicinato fra istituzioni comunitarie e società ha riproposto come asse centrale della Conferenza il rafforzamento della cooperazione interregionale. Il *Documento* approvato a conclusione dei lavori riflette bene l'ampiezza delle adesioni, che hanno visto a Firenze oltre

40 delegazioni di *Ombudsman* regionali e Presidenti di Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali.

La partecipazione del Mediatore Europeo e del Presidente della Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo, l'interesse delle istituzioni comunitarie, i riconoscimenti e la particolare eco della Conferenza in ambito europeo, hanno testimoniato le responsabilità che si vanno cumulando a livello della difesa civica regionale.

Con la creazione della "Conferenza Permanente Europea dei Difensori civici regionali", quale primo strumento di "coordinamento interregionale" e di cooperazione nella salvaguardia e promozione dei diritti umani e di cittadinanza, una significativa collaborazione è stata avviata, destinata a coinvolgere sempre più le istituzioni degli Stati membri e gli organismi dell'Unione.

Anche il lavoro preparatorio portato avanti dal Comitato Organizzatore Europeo, con i colleghi della Spagna, del Belgio, della Germania e dell'Italia, ha consentito di approfondire il ruolo che gli *Ombudsman* regionali vanno acquistando nella dimensione della cittadinanza europea.

Dopo il Trattato di Amsterdam e le proposte avanzate dal Consiglio europeo nell'ottobre '99 riguardo alla elaborazione di una "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione", i lavori della Conferenza si sono naturalmente incentrati sul rafforzamento democratico dell'Unione, quale risposta alle sfide che investono i più ampi processi di identità europea e di vera unione politica.

L'Europa vive ormai uno spazio economico e sociale che si riflette immediatamente sulle condizioni di vita dei cittadini e l'esercizio dei diritti. Progetto economico e progetto sociale devono perciò potersi incontrare, attraverso il bilanciamento fra visione economica e diritti individuali e sociali (pari opportunità, bioetica, sicurezza, *privacy*,

immigrazione, interessi dei consumatori e degli utenti); a nuovi strumenti e strategie di informazione che assicurino a tutti gli europei eguali possibilità di iniziativa; all'affermazione di comuni prerogative e garanzie di indipendenza del Difensore civico.

La Conferenza ha offerto un contributo costruttivo su tutte le questioni che toccano l'avvenire della difesa civica europea, a partire dal ruolo del Mediatore Europeo e dal diritto di petizione, attraverso l'evoluzione del *Welfare*, la crescente compenetrazione fra settori pubblici e privati, le problematiche aperte nei vasti campi dell'informazione, fino ai rapporti con organismi e associazioni operanti nei più diversi ambiti della salvaguardia dei diritti umani e civili, alla collaborazione con la difesa civica nei paesi candidati ai prossimi allargamenti dell'Unione.

Sul piano nazionale la Conferenza Europea ha consentito al nostro paese di porsi come riferimento in questo importante passaggio di riforme istituzionali, inserendo la difesa civica istituzionale nei più ampi processi di convergenza. Un riconoscimento anche all'azione del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, e al ruolo svolto dall'Istituto toscano di difesa civica e dalla Regione Toscana che tennero a battesimo questo importante progetto.

La prospettiva in Italia di una legge quadro per l'istituzione della difesa civica nazionale ha consentito di valutare tutto l'interesse per la possibilità, contemplata nello stesso progetto di riforma, di adire direttamente il Mediatore Europeo per i casi di "cattiva amministrazione" imputabili agli organi comunitari.

L'istituzione della "Conferenza Permanente Europea degli Ombudsman regionali" offre dunque la prospettiva di uno stabile coordinamento, in funzione delle accresciute interdipendenze e della

sostanziale unitarietà fra diritti umani e diritti civili, politici, economici, sociali, culturali, in un quadro di tradizioni ed esperienze assai differenziate, ma tutte oggi egualmente decisive per la difesa e l'espansione dei diritti e degli interessi che sono a fondamento della civiltà europea.

Una difesa civica regionale orientata ad nuovo rapporto fra cittadini e amministrazioni pubbliche, a colmare lo scarto che rischia di allargarsi fra democrazia economica e democrazia sociale, ponendo i cittadini e i loro diritti al centro della costruzione europea, quale fondamentale risorsa di sviluppo, di riequilibrio, di progresso.

4. I NUOVI RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE E CITTADINI

Migliaia di cittadini si sono rivolti lo scorso anno all'Ufficio del Difensore civico. Un osservatorio importante sul funzionamento delle istituzioni, che ha riguardato talvolta problematiche minori, ma sempre rilevanti per la qualità della vita delle persone.

Avvicinare ai cittadini le attività pubbliche non è una impresa facile, richiede uno Stato che regola più che gestire, un efficace coordinamento fra i vari livelli istituzionali, un costante adeguamento dei compiti. Ma un nuovo principio di responsabilità prende corpo nei rapporti fra amministrazione e cittadini. Al criterio della "legittimità formale" si vanno sostituendo regole di efficienza, economicità.

Non si tratta di un processo lineare, spesso la realtà mostra i ritardi e le incertezze che pesano sui processi di ammodernamento. La costruzione europea va determinando comunque un impatto crescente sull'amministrazione pubblica, sia essa statale, regionale e

locale. Questo rappresenta la sfida maggiore, per una amministrazione non soltanto distinta dalla sfera politica, ma orientata a incisive trasformazioni e a nuovi meccanismi di intervento e di spesa.

Una organizzazione responsabile è possibile infatti solo se si accompagna al massimo di autonomia. Senza questa capacità nessuna impresa, pubblica o privata che sia, potrebbe conseguire risultati apprezzabili. Non di rado invece l'Ufficio del Difensore civico è chiamato a confrontarsi con modelli organizzativi prevalentemente statici, cui fa riscontro una crescente parcellizzazione delle articolazioni amministrative, con effetti moltiplicativi sul piano delle procedure e delle regolamentazioni interne.

Prevalgono in molti casi aspetti di "autoamministrazione", anziché la produzione di nuovi servizi. Anche le applicazioni tecnologiche finiscono per essere utilizzate prevalentemente in funzione dei modelli esistenti, piuttosto che favorire i cambiamenti. In questa situazione è frequente registrare la sopravvivenza di controlli interni, la scarsa qualità dell'informazione, la lentezza dei procedimenti e delle risposte ai cittadini, la mancata valorizzazione di ingenti patrimoni conoscitivi e il depauperamento delle attività di ricerca.

Queste arretratezze incidono naturalmente nel dialogo fra amministrazione e cittadini e nei rapporti più generali con l'economia e i processi di sviluppo, l'occupazione. La "sussidiarietà" vuol dire riagggregazione delle competenze a livello locale, ma anche adeguatezza, trasparenza, apertura alle componenti della società civile.

4.1. *L'orientamento al cittadino*

I nuovi equilibri istituzionali e la diversa ripartizione dei compiti non sono di per sé sufficienti a rendere i servizi più semplici e meno costosi, a promuovere una più ampia diffusione delle conoscenze e delle innovazioni. Le amministrazioni periferiche dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali devono invece poter contare su una progressiva estensione dei raccordi.

Un nuovo modo di concepire la pubblica amministrazione passa anche da un diverso rapporto fra pubblico e privato, e quindi anche da una nuova considerazione delle "garanzie" dei cittadini.

I cittadini chiedono in primo luogo di poter identificare in modo univoco non solo i responsabili dei singoli servizi, ma l'intero procedimento necessario al risultato atteso. Siamo invece alle prese con una amministrazione dove i nuovi modelli organizzativi finiscono spesso per aggiungersi all'esistente, incentivando una spinta alla frammentazione che pure va avanti e coinvolge perfino gli strumenti di tutela.

L'attribuzione ai dirigenti dell'intera responsabilità della gestione deve poi accompagnarsi alla chiara determinazione delle competenze e alla 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, puntare alla delegificazione degli atti e alla flessibilità organizzativa. Ma la privatizzazione del rapporto pubblico richiede nuove progettualità, possibili attraverso obiettivi di programmazione e la valorizzazione delle professionalità diffuse nel pubblico impiego.

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, ad una riorganizzazione dell'azione amministrativa sul "cosa deve essere prodotto". La rivalutazione del cittadino nel processo amministrativo, in funzione di una nuova capacità di risposta, rischia infatti di non produrre effetti reali se non si traduce in un diffuso cambiamento dei metodi e degli strumenti di gestione.

5. IL QUADRO COMPLESSIVO DELL'ATTIVITA'

Diversi sono i fattori che spingono un cittadino a rivolgersi al Difensore civico, legati spesso alla migliore conoscenza delle competenze, dei rimedi e dei mezzi che può mettere a disposizione. Nella maggioranza dei casi le domande mirano a risolvere questioni urgenti, ottenere chiarimenti, avere consigli.

Molti problemi trovano dunque soluzione attraverso un rapporto diretto, spesso sufficiente a sbloccare una situazione e rimediare a difficoltà che apparivano insuperabili. Tutti questi casi non rientrano nelle statistiche sull'attività dell'Ufficio, che riportano invece le pratiche per le quali si è proceduto alla formalizzazione di una istruttoria, quando cioè le controversie nei confronti delle amministrazioni richiedono interventi specifici del Difensore civico, mediante inchieste e osservazioni tese a rimuovere inerzie, ad ottenere comunque modifiche di atti e comportamenti dell'amministrazione.

Una parte rilevante dell'attività consiste quindi in studi e approfondimenti su questioni prevalentemente giuridiche, anche quale supporto ai cittadini per la presentazione di domande, esposti, ricorsi.

Il 1999 ha registrato un ulteriore aumento del 20% nel numero delle pratiche, che si è elevato a 1.459, rispetto alle 1.162 pratiche del 1998. Anche sul versante degli esiti, i dati evidenziano risultati significativi, con oltre 900 pratiche portate a termine, come risulta dal seguente riepilogo:

Pratiche aperte nel 1999		
Pratiche ex L.R. 4/94	749	51,34%
Pratiche ex L. 127/97	710	48,66%
Totale	1.459	

di cui:

Amministrazioni comunali	267	18,30%
Amministrazioni provinciali	9	0,62%
Amministrazione regionale	107	7,33%
Amministrazioni sanitarie	251	17,20%
Amm.ni statali e nazionali (l.127/97)	141	9,66%
Interventi a favore di extracomunitari	31	2,12%
Amministrazioni centrali	563	38,59%
Altri Enti ed Uffici (banche ecc.)	16	1,10%
Attività di consulenza	68	4,66%

Pratiche concluse nel 1999	937
-----------------------------------	------------

Se confrontiamo l'incidenza dell'attività nei riguardi delle diverse amministrazioni, si rileva dalla tabella che le pratiche aperte in attuazione della 127/97 assommano oggi a quasi il 50% dell'attività complessiva, comprendendo anche quelle riguardanti l'eventuale nomina di *commissari ad acta* presso enti locali e quelle che hanno comportato un ricorso agli uffici centrali dello Stato.

Gli oltre 560 casi trattati nel 1999 per indennizzi riconducibili a danni da emotrasfusioni o vaccinazioni, se da una parte evidenziano un rilevante impegno con l'amministrazione sanitaria centrale, dall'altra rischiano di connotare l'incidenza percentuale dei vari interventi con una iniziativa che indubbiamente ha rivestito un carattere straordinario.

Se scorriamo questo dato dal complesso dell'attività, allo scopo di cogliere meglio l'andamento ordinario nei diversi fronti istituzionali, risulta che l'attività ex legge 127/97 oscilla attorno al 10% dell'impegno corrente; che il numero delle pratiche aperte nei confronti degli uffici della Regione si colloca al 12%. Per effetto degli intensi processi di delega agli enti locali, gli atti della Regione si vanno tuttavia sempre più configurando quali provvedimenti di alta amministrazione e quindi sempre meno forniti di un impatto eccezionale direttamente da parte dei cittadini.

Le pratiche riguardanti le aziende sanitarie presentano un leggero incremento, con una percentuale calcolabile intorno al 28%, rispetto al 24% circa del 1998, anche se l'apertura degli Uffici per i rapporti con il pubblico presso tutte le Aziende ospedaliere e l'entrata in funzione delle Commissioni miste conciliative sull'intero territorio regionale va riducendo fisiologicamente il numero delle questioni amministrative che pervengono al Difensore civico regionale, mentre si presentano crescenti le segnalazioni di problemi più complessi, soprattutto legati alla responsabilità professionale.

Una tendenza alla riduzione quantitativa degli interventi si registra naturalmente nei confronti delle amministrazioni comunali toscane,

sia per effetto dei nuovi Difensori civici locali eletti in numerosi Comuni anche capoluoghi di provincia (Livorno, Prato, Siena, Pisa), sia per varie convenzioni con Comuni giunte a conclusione nel 1999, peraltro con l'avvio di procedimenti destinati anche qui alla istituzione di nuovi Difensori civici locali.

Questo dato testimonia comunque una significativa evoluzione che premia gli sforzi portati avanti dall'Ufficio per l'estensione della rete civica locale. Il numero dei cittadini che risiedono in Comuni che hanno provveduto a nominare un loro Difensore civico supera ormai il 50% della popolazione toscana. Se la situazione continua a richiedere un impegno rilevante di supplenza per compensare le disparità territoriali che ancora esistono, è un fatto che questa evoluzione è destinata a vedere nei Difensori civici locali i protagonisti dell'azione di difesa civica, riservando sempre più al livello regionale una funzione di coordinamento e di consulenza sulle questioni più rilevanti.

Le pratiche portate a termine nel 1999 sono state generalmente aperte nel corso dello stesso anno o nel 1998, salvo una modesta percentuale che risale ad anni precedenti. Nel 60% circa dei casi l'iniziativa del Difensore civico ha consentito la soluzione dei problemi sollevati. Un dato che si può considerare senz'altro in sintonia con la media europea, anche se naturalmente, in alcune situazioni, il cittadino si è dichiarato non soddisfatto del modo in cui l'Ufficio aveva impostato o condotto la questione, così come risultano agli atti i molti riconoscimenti per aver risolto casi talvolta particolarmente complessi.

Di frequente l'azione ha potuto tradursi in comportamenti e prassi più ampie, di interesse generale. Questa tendenza corrisponde alla nuova configurazione della difesa civica regionale, e riflette il crescente intreccio che si registra nelle questioni e nelle problematiche aperte fra le competenze delle amministrazioni statali e quelle regionali e locali. Anche qui la conferma della funzione di

raccordo svolta dal Difensore civico regionale in direzione di una auspicata cooperazione fra i due apparati.

Pratiche aperte nel 1999	Numero	%
Amministrazioni comunali	267	18,30
<i>Comune di Firenze e sue aziende</i>	57	3,91
<i>Altri Comuni capoluogo e loro aziende</i>	9	0,62
<i>Comuni convenzionati</i>	90	6,17
<i>Altri Comuni</i>	95	6,51
<i>Comuni fuori regione</i>	5	0,34
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)	11	0,75
Amministrazioni provinciali	9	0,62
Amministrazione regionale	107	7,33
<i>Dipartimenti della Giunta regionale</i>	52	3,56
<i>Uffici del Consiglio regionale</i>	1	0,07
<i>A.T.E.R.</i>	15	1,03
<i>Geni Civili</i>	3	0,21
<i>Enti, Agenzie e Società regionali</i>	25	1,71
<i>Enti nell'esercizio delle funzioni delegate</i>	11	0,75
Amministrazioni sanitarie	251	17,20
<i>Aziende Sanitarie</i>	204	13,98
<i>1 Massa Carrara</i>	4	0,27
<i>2 Lucca</i>	8	0,55
<i>3 Pistoia</i>	3	0,21
<i>4 Prato</i>	9	0,62
<i>5 Pisa</i>	9	0,62
<i>6 Livorno</i>	11	0,75
<i>7 Siena</i>	2	0,14
<i>8 Arezzo</i>	20	1,37
<i>9 Grosseto</i>	2	0,14
<i>10 Firenze</i>	101	6,92
<i>11 Empoli</i>	12	0,82
<i>12 Versilia</i>	3	0,21
<i>Azienda ospedaliera di Careggi</i>	25	1,71
<i>Azienda ospedaliera Meyer</i>	1	0,07
<i>Azienda ospedaliera di Siena</i>	3	0,21
<i>Azienda ospedaliera di Pisa</i>	4	0,27
<i>Personale delle Aziende sanitarie</i>	8	0,55
<i>Aziende di altre regioni</i>	20	1,37
<i>Case di cura e strutture convenzionate</i>	6	0,41

Amministrazioni statali e nazionali periferiche (L.127/97)	141	9,66
<i>Beni Culturali</i>	3	0,21
<i>Trasporti (Motorizzazione, Porti)</i>	4	0,27
<i>Lavoro</i>	8	0,55
<i>Interni</i>	7	0,48
<i>Pubblica Istruzione</i>	18	1,23
<i>Università</i>	11	0,75
<i>Tesoro</i>	6	0,41
<i>Finanze</i>	34	2,33
<i>Poste e Telecomunicazioni</i>	2	0,14
<i>Politiche agricole</i>	2	0,14
<i>Industria, commercio, artigianato</i>	2	0,14
<i>ANAS</i>	4	0,27
<i>Azienda Ferrovie dello Stato</i>	3	0,21
<i>INAIL</i>	2	0,14
<i>INPDAP</i>	17	1,17
<i>INPS</i>	14	0,96
<i>Altri Istituti previdenziali</i>	1	0,07
<i>Altri Uffici periferici e di Enti nazionali</i>	2	0,14
<i>Organi Giudiziari</i>	1	0,07
Interventi a favore di extracomunitari (ex legge 22/90)	31	2,12
Amministrazioni centrali	569	39,00
<i>Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)</i>	561	38,45
<i>Ministero degli Interni (ex Dpcm 16/10/98)</i>	1	0,07
<i>Autority</i>	7	0,48
Enti ed Uffici vari	16	1,10
<i>Istituzioni ed Organismi europee</i>	2	0,14
Attività di consulenza	68	4,66
<i>Assistenza ai Difensori civici locali</i>	5	0,34
<i>Varie (privati, imprese, associazioni)</i>	63	4,32
TOTALE GENERALE	1459	100,00

5.1. I settori dell'intervento

La *sanità* occupa quasi un quarto dell'attività complessiva, sia perché è un settore dove il cittadino più frequentemente si trova a contatto con le potenziali disfunzioni della pubblica amministrazione, sia per la lunga esperienza, che potremmo definire "pionieristica" a livello italiano, sia infine per la fiducia di moltissime associazioni di volontariato che hanno sempre coadiuvato il Difensore civico nell'opera di monitoraggio sui diritti degli utenti.

Gli interventi riguardano per lo più di problemi organizzativi: cartelle cliniche, tariffe, "consenso informato", visite specialistiche, analisi domiciliari, prestazioni diagnostico-strumentali, assistenza domiciliare, igiene e sicurezza nelle corsie, referti, dimissioni precoci, trattamento dei dati personali, comportamenti di strutture e personale, procedure di ricorso, ecc.

Grosse difficoltà persistono in relazione alle liste di attesa e al ricovero in centri di alta specializzazione, ma l'iniziativa dell'Ufficio si estende alle prescrizioni farmaceutiche, ai servizi psichiatrici, alle farmacie comunali, fino all'edilizia ospedaliera e all'accreditamento delle strutture sanitarie private.

La ricerca e l'impatto delle nuove tecnologie hanno aperto comunque problematiche di grande importanza, che toccano anche principi e diritti inviolabili della persona umana, con evidenti riflessi per la difesa civica, chiamata talvolta ad intervenire in conflittualità che si estendono alla adeguatezza degli stessi trattamenti terapeutici.

Quello della "responsabilità professionale" è certamente un campo fra i più problematici e delicati. Di fronte a più di mezzo milione di ricoveri nelle strutture pubbliche e circa 50 mila nelle strutture private, l'azione del Difensore civico, portata avanti con il supporto di

qualificati medici legali, consente infatti di richiamare l'attenzione sulle "soglie di criticità" del sistema, con valutazioni che possono riguardare l'efficienza dell'intervento sanitario.

La Toscana vanta obiettivi di qualità che possono e debbono rappresentare uno stimolo a sperimentare fino in fondo le potenzialità esistenti. Gli stessi risultati ottenuti attraverso il coordinamento fra il Difensore civico regionale e le Commissioni miste conciliative costituite presso le aziende sanitarie e ospedaliere toscane, la Commissione regionale per la bioetica, i Comitati etici locali e gli Uffici per le relazioni con il pubblico, spingono in questa direzione, così come il bisogno di razionalizzare le competenze fra difesa civica istituzionale, tutela aziendale e impegno delle associazioni di volontariato. Si tratta infatti di armonizzare i vari momenti di tutela e dare certezza ai cittadini sui diversi ruoli. 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 valorizzare soprattutto ciò che funziona bene. Il collegamento della difesa civica toscana con gli obiettivi del Piano sanitario regionale 1999-2001, si presenta quindi in funzione della massima accessibilità alle prestazioni da parte dei cittadini, dell'equità dei trattamenti su tutto il territorio, dell'uso ottimale delle risorse.

Questo stesso impegno si rivolge alla amministrazione sanitaria statale: dal prontuario farmaceutico alle sperimentazioni farmacologiche, alle problematiche pendenti per gli alimenti ai nefropatici, agli indennizzi per danni da emotrasfusioni e vaccini, in direzione di rapporti che superano gli stessi ambiti della legge 127/97, e aprono quindi alla ricerca di crescenti raccordi fra il livello nazionale e quello locale.

Molteplici sono anche gli interventi in materia di *assetto del territorio, urbanistica e infrastrutture*, che investono soprattutto le relazioni con gli Enti locali. Prevalgono qui i temi legati alla tutela dell'ambiente, ma la casistica è quanto mai varia: dallo smaltimento dei rifiuti all'inquinamento atmosferico e acustico, opere pubbliche, viabilità, appalti, elettrodotti, oneri di urbanizzazione, rischio idraulico, consorzi di bonifica, energia, edilizia abitativa, occupazione di suolo pubblico, canoni di depurazione e fognatura, localizzazioni produttive, fino alle rilevanti questioni del condono edilizio, delle concessioni, ai lavori per l'Alta velocità.

Il controllo sul rispetto delle leggi evidenzia talvolta proprio quelle omissioni di atti obbligatori per legge cui si richiama l'art. 17/45 della *legge Bassanini*, ma nei rapporti tra sviluppo e territorio l'azione di difesa civica si va ampliando anche a sostegno della piccola e media impresa, alle localizzazioni produttive, gli "sportelli unici", alla cooperazione, fino alle strutture ricettive, alle reti distributive, al commercio in aree pubbliche, alle attività espositive.

Un impegno crescente si va registrando in tema di *trasporti*, dove le problematiche più rilevanti riguardano i servizi di collegamento a livello locale, quelli ferroviari, la motorizzazione civile, le aziende di trasporto e le municipalizzate, gli orari e le frequenze, le tariffe e gli spostamenti nelle aree cittadine.

Certo, i servizi alla persona hanno una forte incidenza nell'attività complessiva. L'Ufficio è chiamato si può dire ogni giorno a confrontarsi con una diffusa domanda da parte dei cittadini nei più diversi settori, dall'assistenza domiciliare a quella per i minori, i disabili, gli invalidi, gli anziani; dall'accesso alla casa ai contributi economici, agli sfratti, alle situazioni di disagio più varie, a quelle

circostanze, talvolta momentanee ed urgenti, dovute alle vicende familiari ma anche all'organizzazione delle città e dei servizi.

I processi di contenimento rischiano di alimentare marginalità e fenomeni di esclusione che sembrano non trovare più risposta nei tradizionali sistemi di protezione e mettono in discussione perfino fondamentali diritti. La riforma dello Stato sociale appare ineludibile, nel segno di una nuova solidarietà e di esigenze individuali e sociali non più suscettibili di prestazioni uniformi. Se occorre un sostanziale riequilibrio nel rapporto fra spesa sociale e reddito nazionale, è evidente che il rinnovamento passa da nuovi principi di giustizia redistributiva, in grado di cogliere la nuova dimensione della qualità della vita.

Anche se nel campo *diritto allo studio* non si riscontrano problemi di rilievo, l'iniziativa si estende in risposta ad esigenze ai vari livelli, dalle mense scolastiche comunali alle borse di studio, agli alloggi universitari, mettendo in luce il bisogno di nuovi parametri e di una valutazione più equilibrata nei rapporti fra Università e Aziende per il diritto allo studio in ordine agli attuali meccanismi di merito.

Le *questioni tributarie*, e quelle più in generale legate all'amministrazione finanziaria, vanno assumendo invece un crescente rilievo, trattandosi di settori che presentano una immediata ripercussione nei confronti dei cittadini ed una vasta e continua evoluzione, che richiede peraltro conoscenze approfondite e talvolta altamente specialistiche.

Nel *pubblico impiego* le istanze riguardano soprattutto questioni "contemporanee" allo svolgimento del rapporto di lavoro (richiesta di congedi, ferie, formazione professionale, agevolazioni) e questioni successive alla sua conclusione (soprattutto i tempi per l'erogazione del trattamento di quiescenza). Nell'ambito della auspicata riforma

nazionale appare perciò quanto mai opportuno il mantenimento di queste competenze, pena la possibilità di una tutela soltanto giurisdizionale, con comprensibili ripercussioni per i cittadini in termini di costi e di tempi.

Uno dei settori che coinvolge direttamente l'Ufficio del Difensore civico regionale è quello della *immigrazione extracomunitaria*, peraltro con risultati di rilievo. Siamo di fronte ad un rilevante impegno a carattere informativo, ma anche ad una attività corrente di assistenza amministrativa, che si sviluppa riguardo alle posizioni di ingresso e soggiorno, con interventi in materia di cittadinanza, stato civile, mercato del lavoro, alloggi, servizi sanitari, rapporti con le autorità consolari.

Nella grande maggioranza dei casi si tratta di interagire con uffici dello Stato competenti in materia (Prefetture, Questure, Uffici del lavoro, amministrazioni centrali), attraverso una collaborazione che si è dimostrata esemplare, indicativa delle potenzialità e dei contributi necessari alla costruzione di una società multietnica e al ruolo internazionale del paese.

6. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 127/97

Gli indirizzi seguiti per l'esercizio delle competenze derivanti dalla legislazione regionale hanno sostenuto anche l'attuazione della legge 127/97, in un'ottica "integrata" che comporta sensibili modifiche organizzative e che alimenta l'esigenza di quadri di riferimento più generali, contrastando inevitabili tendenze a "garantismi" di impronta esclusivamente formale.

Complessivamente nel 1999 sono state aperte 710 pratiche ai sensi della legge 127/97. Una incidenza significativa, che ha rafforzato l'azione del Difensore civico regionale e che ha visto consolidare in Toscana una tradizione di rapporti sostanzialmente corretti con l'amministrazione statale nei più diversi settori.

Al giudizio positivo dell'Ufficio e dei Difensori locali si accompagna la più generale valutazione che i funzionari dell'amministrazione statale in Toscana hanno accolto in modo sostanzialmente favorevole le novità della legge, consentendo in molti casi intese e collaborazioni destinate a riflettersi nei rapporti con i cittadini. La tabella evidenzia la dimensione, ma anche le prospettive di questa collaborazione. Spesso le questioni comportano il coinvolgimento di più uffici statali e collegamenti con amministrazioni regionali e locali.

Il coordinamento con i Difensori civici locali ha consentito di evitare inutili sovrapposizioni, assicurando comprensibili vantaggi per i cittadini che hanno la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico. Si può senz'altro affermare che l'attuazione della legge 127/97 ha potuto contare in Toscana su una rete di servizi e di rapporti che è parte integrante dei processi di decentramento a livello del territorio.

Il ruolo della difesa civica regionale sta naturalmente ampliando il campo di azione. A fronte di una domanda che investe anche il sistema delle autonomie, non è un caso se questa evoluzione concorre ad una situazione di "emergenza" strutturale, che condiziona ormai l'intera organizzazione e mette duramente alla prova impegni e professionalità di tutti gli operatori.

6.1. L'applicazione dell'art. 16

Dopo l'iniziale impennata, con l'entrata a regime della legge 127/97, il dato relativo alle richieste dei cittadini nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato operanti in Toscana, depurato quindi degli interventi nei riguardi dell'amministrazione centrale, si va consolidando in via ordinaria attorno al 10% dell'attività complessiva, pur presentando un'ampia eterogeneità.

L'esperienza in questo campo consente di trarre alcune indicazioni, a partire dalle amministrazioni statali con le quali è stato possibile instaurare rapporti di fattiva collaborazione. In questo caso, largamente rappresentativo di una situazione generale, le questioni evidenziate riescono a trovare la giusta considerazione, con positivi riflessi per i cittadini interessati, indipendentemente dall'esito del lamentele o rimostranze.

Alcuni uffici periferici dello Stato invitano non di rado gli stessi interessati a rivolgersi direttamente al Difensore civico, investendolo di un vero e proprio ruolo di "mediatore" tra le parti. Solitamente questi apparati amministrativi possono contare su "Uffici per le relazioni con il pubblico" in grado di fornire chiarimenti in tempi apprezzabili. Quando sussistono queste condizioni di reciproca fiducia, accade sovente che le controversie trovino soluzione ricorrendo primariamente a contatti in via informale, senza trincerarsi dietro rigidi formalismi.

Nei confronti di alcuni Uffici statali prevale ancora la diffidenza verso l'istituto del Difensore civico e l'orientamento a non prendere posizione, con la conseguente eventualità di un rinvio dell'azione di tutela in sede giurisdizionale. In questi casi, anche i contatti con gli Uffici per le relazioni con il pubblico non servono a molto.

Quando sussistono rapporti di collaborazione, emerge anche la funzione di raccordo svolta dall'Ufficio fra l'amministrazione statale e quella locale. Grazie a questo avvicinamento della agli utenti, i cittadini avvertono di essere considerati come persone titolari di diritti ben precisi, e non soggetti passivi.

A questo riguardo fanno comunque riflettere i limiti di una amministrazione periferica dello Stato non dotata per lo più dell'autonomia necessaria ad assumere decisioni o comunque comportamenti idonei ad una rapida conciliazione delle controversie. L'attività del Difensore civico corre infatti il rischio di non essere portata a compimento, o comunque di doversi arrestare con comprensibili riflessi per i cittadini. Non di rado l'amministrazione, per la particolare rilevanza dei casi, oppure preferendo non esprimersi direttamente, si dichiara costretta a rivolgersi agli apparati centrali per avere indicazioni e orientamenti.

A questo si aggiunga l'analogo ricorso all'amministrazione centrale in presenza di incertezze riguardo alle discipline da applicare nelle fattispecie concrete. In queste ipotesi, l'Ufficio segue naturalmente il criterio di sostenere le proprie ragioni anche in sede centrale, ma non sempre è possibile ottenere i necessari riscontri, anche per i vincoli che riconducono la competenza del Difensore civico regionale alle amministrazioni statali periferiche.

Siamo quindi alle prese con uno dei maggiori effetti negativi della mancata riforma nazionale, in carenza cioè di un Difensore civico nazionale chiamato a comporre le controversie a livello dell'amministrazione centrale, o comunque di poteri adeguati ad offrire ai cittadini la certezza sull'esito dei procedimenti.

Nei confronti delle amministrazioni finanziarie, le più frequentemente riguardano ancora la scarsa intelligibilità degli atti e i

lunghi tempi di attesa dei procedimenti. Questi aspetti vanno richiedendo un crescente impegno dell'Ufficio, anche nei riguardi di Uffici dipendenti dalle amministrazioni autonome.

6.2. La semplificazione degli atti

La legge 127/97 ha introdotto importanti principi per lo snellimento e la semplificazione degli atti e delle procedure amministrative. Indubitabili progressi si sono registrati in questo campo. In Toscana tutti i Comuni che hanno eletto il Difensore civico si sono attivati per la diffusione delle novità più rilevanti, anche mediante *depliant* illustrativi redatti dai Difensori civici comunali e comprensoriali, confermando così il ruolo attivo svolto in questo campo.

Questo impegno si è esteso anche in materia di "autocertificazione", soprattutto nei settori dei concorsi pubblici, licenze edilizie, gare di appalto, lavori in economia, così come in materia di attestati e certificati riguardanti l'edilizia pubblica e privata. Alcune difficoltà provengono da pubbliche amministrazioni che, in bandi di concorso o gare di appalto, richiedendo dichiarazioni più disparate, cagionano incertezze interpretative sia nei funzionari che nei cittadini.

I ritardi in questo campo si traducono naturalmente in pesanti disagi, soprattutto per la popolazione più anziana, ma gli elementi a disposizione dell'Ufficio confermano una situazione soddisfacente, che richiede comunque ulteriori iniziative a livello nazionale. Attraverso la semplificazione infatti si instaura fra il cittadino e la pubblica amministrazione un rapporto fondato sulla reciproca fiducia.

6.3. Alcuni esempi

6.3.1. *Annullamento di ordinanza prefettizia in sede di autotutela*

La Prefettura di Livorno si era pronunciata per la inammissibilità di un ricorso presentato avverso il verbale di contestazione di un'infrazione al Codice della strada elevato dalla polizia Municipale di Marciana, poiché «indirizzato al Comando accertatore».

L'Ufficio del Difensore civico è intervenuto con una richiesta di revoca dell'ordinanza e di conseguente archiviazione, dal momento che la disciplina in materia di ricorsi amministrativi (Dpr n. 1199/71) prevede che i ricorsi possano essere presentati sia all'autorità competente a decidere che a quella che ha emanato l'atto. Inoltre, il legislatore ha optato per l'eliminazione della causa di inammissibilità del ricorso qualora questo sia stato presentato ad autorità incompetente, essendo sancito l'obbligo per quest'ultima di trasmetterlo d'ufficio all'autorità competente, stante anche il carattere non rigidamente formale del ricorso amministrativo.

A ciò si aggiunga che la disciplina di settore, all'art. 203 del D. lgs. n. 285/92, prevede espressamente che il ricorso debba essere presentato all'Ufficio o Comando cui appartiene l'organo accertatore, ovvero che debba inviarsi agli stessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento, dopodiché l'Ufficio o il Comando dovranno trasmettere gli atti al Prefetto.

Inoltre, dottrina e giurisprudenza oramai consolidate, ritengono che elementi essenziali del ricorso amministrativo siano il soggetto ricorrente, l'atto oggetto di impugnazione, i motivi e il termine per la proposizione, ma non anche l'espressa menzione del soggetto

competente a decidere quando, comunque, il ricorso pervenga a tale amministrazione.

Nel caso di specie il ricorso era stato indirizzato al Comando di Polizia di Marciana in quanto era l'organo accertatore e non perché fosse ritenuto il soggetto competente a decidere.

La Prefettura di Livorno, mediante ordinanza in sede di autotutela, ha disposto la revoca della precedente ordinanza e la conseguente archiviazione degli atti, facendo espressa menzione nella motivazione della richiesta avanzata dal Difensore civico della Regione Toscana.

6.3.2. Annullamento avvisi di accertamento Irpef

Nello scorso anno l'Ufficio distrettuale delle Imposte Dirette di Firenze ha inviato numerosi avvisi di accertamento Irpef per omessa indicazione dei redditi da fabbricati, molti dei quali errati. In particolare, i predetti avvisi erano concentrati in una determinata località ove insistono edifici Erp; al momento della stipula dei relativi contratti, il notaio rogante, pur precisando il regime di comunione legale fra coniugi, aveva indicato il nominativo di un coniuge soltanto. I coniugi, espressi intestatari, che in sede di dichiarazione dei redditi avevano riportato il 50% del reddito da fabbricati, si sono visti recapitare i relativi avvisi di accertamento posto che il Centro informativo delle Entrate, su segnalazione dell'Ufficio del Territorio, aveva attribuito l'intero reddito al coniuge il cui nome era espressamente indicato nel relativo contratto, senza tener conto del regime di comunione legale.

L'Ufficio delle II.DD., a fronte dei ricorsi presentati dagli interessati, ha provveduto ad accoglierli in tempi molto rapidi.

Presso l'Ufficio delle Imposte Dirette di Prato si è verificato un caso per certi aspetti analogo; ovvero, il contratto di acquisto riportava come intestataria il solo nome della moglie, pur specificando che si era in presenza di un regime di comunione legale fra coniugi. Il commercialista, che aveva curato la denuncia dei redditi, aveva riportato per intero il reddito da fabbricati nella dichiarazione della moglie; di conseguenza, il coniuge aveva ricevuto l'avviso di accertamento Irpef per mancata denuncia del 50% dei redditi da fabbricati.

In questo caso, l'Ufficio delle II.DD. non aveva commesso alcun errore ed aveva agito correttamente; tuttavia, verificata la sostanziale mancanza di volontà di eludere la denuncia dei redditi prodotti dall'immobile in questione e considerato che l'Amministrazione finanziaria non subiva alcuna perdita, si è provveduto, conformemente a quanto richiesto dal Difensore civico, all'annullamento totale dell'avviso di accertamento.

Così facendo sono stati perfettamente salvaguardati i canoni dell'economicità e del buon andamento della pubblica amministrazione, dal momento che, in caso contrario, l'Amministrazione finanziaria avrebbe rischiato il ricorso alla Commissione Tributaria Provinciale o comunque, qualora il destinatario dell'accertamento avesse pagato, la moglie avrebbe avanzato la richiesta di rimborso Irpef sul 50% dei redditi da fabbricati dichiarati in più, incrementando così le pratiche di rimborso, peraltro già numerose, presenti presso gli Uffici delle II. DD.

6.3.3. *Conflitto fra Inail e Inps*

Un lavoratore ha subito un infortunio, a seguito di un incidente stradale, mentre si trovava sul lavoro nel 1998. L'Inail ha chiuso l'infortunio dopo pochi mesi, giudicandolo guarito. Il lavoratore tuttavia ha accusato successivi disturbi (cui peraltro hanno fatto seguito anche ricoveri ospedalieri) che lo hanno costretto in malattia, a carico dell'Inps. Venuta a conoscenza della circostanza che tale malattia era stata causata da un incidente, l'Inps ha esercitato il diritto di surroga nei confronti del responsabile dell'incidente per i periodi di malattia successivi alla chiusura dell'infortunio.

Il Difensore civico ha chiesto chiarimenti all'Inail e all'Inps, poiché è contraddittorio che da un lato l'Inps colleghi (giustamente) i periodi di malattia all'incidente, esercitando il diritto di surroga nei confronti del responsabile dell'incidente, dall'altro che l'Inail abbia invece chiuso l'infortunio e i suoi postumi a pochi mesi dopo il 1998. Dall'Inail è arrivata una prima risposta interlocutoria e dall'Inps la risposta che si riteneva che l'incidente fosse la causa delle malattie, ignorando la presenza dell'infortunio sul lavoro. Tuttavia dalla pratica, ancora in corso, emerge la necessità di un maggior raccordo fra i due enti, poiché è inammissibile che lo stesso evento dannoso sia fonte di due differenti valutazioni.

6.3.4. *Rapporti con le Università*

Con gli Atenei della Toscana si è sviluppato un buon rapporto di collaborazione, anche se va sottolineata la circostanza che lo stato di autonomia dell'Università fa sorgere delle perplessità sulla loro equiparazione alle "amministrazioni periferiche dello Stato" di cui all'art. 16 L. 127/97. In tal senso si ricorda come il progetto di

riforma nazionale chiarisca in modo evidente che l'azione di tutela del Difensore civico si esplica nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblici servizi anche se privati. In assenza della riforma, l'ambiguità dell'art. 16 L. 127/97 permane. In particolare l'Università degli Studi di Firenze, pur rinnovando la disponibilità a collaborare e a fornire chiarimenti al Difensore civico, ha eccepito l'inapplicabilità dell'art. 16 L. 127/97, dal momento che le Università non possono in senso stretto essere considerate amministrazioni periferiche dello Stato. Il Difensore civico ha replicato facendo presente che l'interpretazione della norma non poteva essere restrittiva, anche alla luce delle esplicazioni operate dal progetto di legge di riforma.

Merita comunque dare conto dei positivi rapporti di collaborazione con le Università toscane che hanno sempre fornito al Difensore civico esaurienti chiarimenti, adoperandosi, per risolvere i problemi laddove era possibile e quindi consentendo di fatto al Difensore civico regionale di esercitare la sua azione di tutela e mediazione. È tuttavia fuor di dubbio che, anche in questo settore, l'adozione della legge di riforma nazionale sgombrerebbe il campo da equivoci e problemi.

6.3.5. Tasse universitarie: disparità di trattamento

L'Istituto Superiore Educazione Fisica è stato oggetto di una segnalazione, che dà anch'essa la misura delle problematiche fra livelli di garanzia e legittima autonomia decisionale, a proposito del principio di sussidiarietà. L'Isef infatti era (adesso il corso è stato trasformato in diploma universitario nell'ambito della Facoltà di medicina, con corso di laurea breve in scienze motorie) un istituto

indipendente dall'Università, con un autonomo consiglio d'amministrazione.

Ciò ha determinato una disparità di trattamento nella gestione del "redditometro" per le tasse universitarie: mentre l'Università degli Studi di Firenze (e le altre) hanno applicato il decreto del 30 aprile 1997, escludendo la prima casa di proprietà dalla valutazione dei redditi, ai sensi della Tabella I del decreto medesimo¹, l'Isef, rivendicando la propria autonomia ai sensi dell'art. 6 Dpr 306/97, non aveva applicato ai propri iscritti il consistente abbattimento di reddito previsto per la prima casa di proprietà del nucleo familiare. Così, automaticamente, gli studenti dell'Isef, a differenza dei loro colleghi iscritti ad un corso di laurea universitario, si vedevano applicato il massimo del reddito e la fascia più alta delle tasse.

Poiché l'Isef non intendeva applicare il decreto in questione, ritenendo che esso valesse solo per le Università e che non fosse vincolante per l'Isef, il Difensore civico ha interpellato il Ministero per l'Università e la ricerca scientifica per chiarire se l'autonomia dell'Isef poteva spingersi a un livello tale da costituire quella che sembrava una disparità di trattamento, disapplicando direttive governative che tendevano a dare attuazione agli articoli 3 e 34 della Costituzione. La questione sembrava essere caduta nel vuoto, dopo il sollecito di settembre rimasto senza riscontro. La risposta del Ministero è giunta solo nel febbraio 2000 a carattere comunque interlocutorio, nella quale si chiedono chiarimenti all'Isef. Il caso torna ad evidenziare

¹ cui rimanda il comma 6 art. 3 del prevede al comma 7 lettera a1) prevede testualmente: "...è esclusa da tale valutazione la prima casa di proprietà ai condizione che in essa sia localizzata la residenza del nucleo familiare convenzionale dello studente, ad eccezione di quelle appartenenti alle categorie catastali A1 - A8 - A9. In quest'ultimo caso si tiene conto del 50% del valore dell'imponibile ai fini ICI..."

come l'assenza di un Difensore civico nazionale metta in grave difficoltà gli uffici regionali nel trattare con gli uffici centrali.

6.3.6. *Rimborsi Tarsu*

L'art. 75/3 del D. lgs. n. 507/93 prevede che " in ogni altro caso, lo sgravio o il rimborso del tributo riconosciuto non dovuto è disposto dal Comune entro novanta giorni dalla domanda del contribuente da presentare, a pena di decadenza, non oltre due anni dall'avvenuto pagamento".

Alcuni contribuenti avevano avanzato istanza di rimborso a seguito della rilevata minore superficie da parte del Comune di residenza; l'Amministrazione comunale aveva rigettato tali istanze invocando la definitività dell'atto, nonché le risoluzioni del Ministero delle Finanze n. 138, 140 e 141 del 1999.

L'Ufficio del Difensore Civico della Regione Toscana è intervenuto nei confronti del Ministero delle Finanze chiedendo di rivedere la precedente posizione e di adottare una circolare finalmente chiara ed esaustiva, dal momento che la Tassa smaltimento rifiuti è un tributo che non si basa sull'autotassazione, per cui il pagamento viene effettuato sempre a seguito dell'iscrizione a ruolo e, poiché l'art. 75/3, del D. lgs. n. 507/93 contempla l'ipotesi della richiesta del rimborso in ogni altro caso non ricompreso nei primi due commi, purché venga avanzata entro due anni "dall'avvenuto pagamento", è chiaro che si fa riferimento a fattispecie in cui vi è stata, prima del pagamento, una necessaria iscrizione a ruolo sia essa dipesa da denuncia di parte o da accertamento d'ufficio.

Di conseguenza, la tesi della definitività dell'atto è assolutamente priva di pertinenza al riguardo; difatti, anche se tale principio può

costituire la regola per la giurisprudenza quando il legislatore non abbia stabilito diversamente, nel caso di specie è chiara la diversa, espressa volontà derogatoria della norma sebbene per un periodo temporale limitato (due anni).

Inoltre, si rileva opportunamente che il 3° c. dell'art. 75 ha carattere residuale, come ben precisato nella circolare n. 95 del 22 Giugno 1994 del Ministero delle Finanze, e non vi è alcun riferimento che possa portare all'esclusione del caso in cui sia stata rilevata una superficie tassabile minore; al contrario, l'analisi dei lavori preparatori e un'interpretazione logico-sistematica della disposizione in questione porta a conclusioni opposte a quelle formulate dall'Amministrazione comunale.

Un intervento chiarificatore da parte del Ministero delle Finanze è da ritenersi necessario poiché l'art. 75/3 del D. lgs. n. 507/93 configura, nei confronti dei Comuni, un vero e proprio obbligo previsto per legge; in caso di inadempimento, l'art. 17, c. 45 della Legge 127/97 consente al Difensore Civico regionale di nominare un "commissario ad acta" che si sostituisca all'Amministrazione locale inadempiente. Ne consegue che una qualsiasi interpretazione che portasse alla disapplicazione di fatto della disposizione in questione, non potrebbe esonerare l'Ufficio del Difensore civico dall'intervenire. Il Ministero delle Finanze non si è ancora pronunciato in merito.

*6.3.7. Tasso di dilazione per il pagamento degli oneri
contributivi rateizzati*

La Direzione Generale dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (Inpdap) ha disposto, nell'anno passato, che il tasso di dilazione per il pagamento degli

oneri contributivi rateizzati, pari al 3,70%, contro il precedente 6,50%, abbia effetto sui provvedimenti di dilazione degli oneri contributivi rateizzati emessi successivamente al 10 marzo '99; di conseguenza, la richiesta di riduzione degli interessi su pagamento rateale della ricongiunzione a seguito di provvedimento emesso nel gennaio 1998 è stata respinta.

L'Ufficio del Difensore Civico ha ritenuto di dover intervenire poiché, non consentendo la rideterminazione degli interessi di dilazione degli oneri contributivi in caso di variazione del tasso degli interessi legali, su istanza degli interessati, indipendentemente dalla data di emissione del provvedimento relativo, si verifica una disparità di trattamento e un comportamento che senza alcun dubbio non rispecchia i canoni dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.

La questione è tuttora aperta, dal momento che la Direzione Generale dell'Inpdap non ha ancora fornito alcuna spiegazione.

6.3.8. Beni di proprietà demaniale

La pratica relativa al riscatto degli alloggi Erp a Firenze, in lungarno dei Pioppi, edificati sul vecchio argine dell'Arno senza che il Comune di Firenze avesse provveduto ad acquisire il terreno (originariamente parte del patrimonio indisponibile in quanto argine) dallo Stato, non ha ancora trovato soluzione.

Mentre prosegue il ricorso giurisdizionale cui gli interessati sono stati costretti, nonostante da oltre un anno sia giunta dal Ministero delle Finanze l'interpretazione in merito ai criteri da applicare al caso in questione, ad oggi l'Ufficio competente dell'amministrazione statale periferica, sebbene sollecitato dalla Direzione Compartimentale

Regionale, non ha ancora fatto pervenire al Comune di Firenze la propria valutazione in merito all'importo che dovrebbe essere pagato dal Comune per l'acquisto della striscia di terreno sulla quale sorgono gli alloggi in questione (in attesa di riscatto da oltre vent'anni). Contemporaneamente, l'area sulla quale attualmente sorge l'argine, entrata a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato, non è mai stata acquisita dallo Stato ed era originariamente proprietà del Comune di Firenze.

La vicenda presenta risvolti quasi kafkiani. Per una striscia di terreno, sulla quale lo Stato non ha alcun interesse, si stanno spendendo ingenti somme, sia in sede di ricorsi giurisdizionali da parte dei privati, sia in termini di costi da parte degli uffici coinvolti nell'annosa vicenda. Il tutto perché anni or sono, un solerte funzionario della Corte dei Conti ebbe l'idea di considerare non percorribile la strada della permuta del terreno fra Stato e Comune, perché la valutazione superava a suo avviso di poche decine di milioni il limite massimo consentito.

La soluzione offerta dal Ministero è incentrata sulla vendita dell'area in questione al Comune di Firenze, e il successivo riacquisto da parte dello Stato dell'area sulla quale sorge l'argine. Non aver potuto attivare una permuta ha comportato: un aborme allungamento dei tempi per la definizione della questione; un ingente costo aggiuntivo in termini di procedure per la valutazione dei due terreni; costi ulteriori costo in termini di approvazione e redazione degli atti amministrativi necessari a definire la pratica.

Il tutto per fare passare un terreno dallo Stato ad un comune, quindi fra due Enti pubblici i cui patrimoni, pur avendo una propria autonoma soggettività, fanno sempre parte del patrimonio della Repubblica.

Va anche sottolineato, che mentre assistiamo ad una legittima affermazione del principio di sussidiarietà, per cui si delegano competenze alle Regioni e agli enti locali, gli uffici periferici dello Stato sono sempre rigidamente incardinati al controllo centralistico. La Direzione Compartimentale per il Territorio della Toscana e dell'Umbria ha bisogno del "nulla osta" a livello ministeriale per definire una questione il cui valore ammonta a qualche centinaio di milioni, mentre, giustamente, in ossequio al principio di sussidiarietà, gli enti locali hanno autonomia per decidere su problematiche il cui valore raggiunge talvolta le decine o centinaia di miliardi. Se alla sussidiarietà tra Stato ed enti locali e regioni, non farà da *pendant* una autonomia degli uffici periferici dello Stato presenti sul territorio, resteranno monche le operazioni di decentramento e di riforma amministrativa.

La questione torna a riproporre il tema di un Difensore civico nazionale o di una competenza del Difensore civico regionale anche a livello di Ministeri e Uffici centrali dello Stato. La Direzione Compartimentale del Territorio, che ha sempre fornito la massima collaborazione al Difensore civico regionale, non poteva decidere su una questione dipendente dal Ministero delle Finanze. Un Difensore civico nazionale sarebbe probabilmente in grado di istituire raccordi migliori con i ministeri centrali.

La questione, oggetto di numerose segnalazioni anche alla stampa e ai media, è emblematica delle problematiche che il Difensore civico incontra e dello sforzo quotidiano per evitare che il cittadino debba rivolgersi al giudice per risolvere questioni che possono agevolmente avere risposte in altre sedi.

6.3.9. *Il testamento psichiatrico: un'esperienza pilota*

L'Associazione Mutuo Aiuto Psichiatrico di Massa Carrara, che ha la particolarità di essere formata da soggetti che hanno sofferto di patologie psichiatriche, è stata incaricata dalla rete europea delle associazioni di pensare ad un "testamento psichiatrico", ovvero sia una dichiarazione da rilasciare ai sanitari dei reparti di psichiatria al fine di fornire elementi che, da un lato, costituiscano una sorta di consenso informato anticipato, in caso di ricovero in trattamento sanitario obbligatorio (Tso), in parte costituiscano un'indicazione sui soggetti legittimati ad accedere ai dati sanitari, etc.

Il "testamento psichiatrico" è stato presentato a Carrara il 4 marzo 2000 e fatto proprio con delibera del Direttore Generale, che sarà sottoposta al parere Comitato Etico Locale. Frutto di un lungo studio, che ha visto la collaborazione dell'Università di Pisa e del Dipartimento salute mentale dell'Asl 1 di Massa e Carrara, cerca di fornire al malato psichiatrico gli strumenti per l'autodeterminazione della propria cura, tenendo presenti non solo gli artt. 13 e 32 della Costituzione, ma anche la legge 180/78 per la quale "gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori di cui ai precedenti commi devono essere accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato".

Anche se da un punto di vista giuridico l'istituto è qualificabile come atto di consenso anticipato ai trattamenti sanitari, peraltro previsto dal nostro ordinamento in casi come il consenso all'espanto degli organi, oppure alle procedure di rianimazione in caso d'incoscienza del soggetto, l'Associazione ha voluto mantenere la dizione "testamento", con un significato polemico, da un lato, rispetto a previsioni normative del passato che destinavano il soggetto

ricoverato in manicomio ad una vera e propria "morte civile", dall'altro con un senso religioso di testamento come alleanza terapeutica fra paziente e sanitari della psichiatria.

Il "testamento psichiatrico" contiene due tipologie di dichiarazioni dell'interessato:

- in merito alle cure alle quali sarà sottoposto, con particolare riferimento al rifiuto o al consenso alle pratiche di *elettroshock* o elettroconvulsioni (ancora in vigore in alcuni reparti, anche a causa di una ambigua circolare ministeriale del 1996);
- in merito ai soggetti che dovranno essere informati ed avvertiti in caso di Tso e che dovranno prendersi cura degli effetti personali del soggetto, accedere ai dati sanitari, essere ammessi al reparto nelle visite.

A questo riguardo, si richiama il dibattito sugli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione e le proposte di legge tese invece a prevedere una sorta di "amministrazione di sostegno" per i malati psichiatrici, in sostituzione di strumenti del diritto civile rigidi e nati peraltro più a tutela dell'integrità patrimoni che del soggetto da interdire o da inabilitare.

Interessante anche la modalità con la quale viene accettato il testamento psichiatrico. Per il momento tale dichiarazione è rilasciata solo da soggetti che sono stati spesso sottoposti a Tso. Il Responsabile del Dipartimento salute mentale dell'Asl attesta che, nel momento in cui il soggetto rilascia la certificazione, è in grado di intendere e di volere. Il testamento resta nella scheda sociosanitaria del soggetto in cura che viene chiamato ogni anno a rinnovarlo. Si tratta di una iniziativa sperimentale che si auspica possa essere trasferita in altre aziende a livello regionale e nazionale.

6.3.10. Ancora sugli alimenti aproteici ai nefropatici

Il problema degli alimenti aproteici ai nefropatici cronici è invece purtroppo un problema che attende la soluzione da parte del Ministero della Sanità.

I nefropatici necessitano di un regime alimentare privo di proteine, per ritardare l'entrata in dialisi. Gli alimenti aproteici non sono farmaci, ma costituiscono tuttavia una vera e propria cura per i nefropatici: anzi, prima della diffusione della dialisi, questa era l'unica cura possibile per i nefropatici. Pur non essendo farmaci, la Regione, attraverso le Asl erogava un contributo di circa centomilalire al mese attraverso il fondo sociale; quando i "tagli" alla sanità e al sociale hanno i fondi dello Stato alle Regioni, la Regione Toscana ha dovuto ridurre questo contributo a quarantamilalire al mese.

All'Aned regionale è giunta la conferma che molti nefropatici avevano ridotto l'acquisto degli alimenti aproteici, nonostante il contributo fosse parziale rispetto alla spesa mensile (intorno alle trecentocinquantamilalire). Si è assistito così alla situazione assurda che i nefropatici rischiassero di entrare anticipatamente in dialisi, con disagi maggiori, ma anche con costi molto maggiori per la Regione e per lo Stato.

La Regione Toscana modificò subito l'iniziale provvedimento, consentendo ai Direttori generali di aumentare il contributo quando le condizioni economiche del soggetto erano particolarmente disagiate. Attualmente ha riportato il contributo a centomilalire mensili, considerato che l'assistenza ai nefropatici cronici rientrava fra le azioni programmate del Piano Sanitario Regionale.

Il Difensore civico ha chiesto tuttavia al Ministero di considerare il trattamento di alimentazione aproteica come una cura vera e propria

e non un intervento sociale. Infatti, il decreto ministeriale 1 luglio 1982 consente l'erogazione di prodotti dietetici solo negli errori metabolici congeniti, nel morbo celiaco e nella fibrosi cistica.

In assenza di un Difensore civico nazionale il problema è stato sottoposto dapprima alla Commissione Unica per il Farmaco, anche grazie alla collaborazione della Regione Toscana e del rappresentante della Regione nella Commissione stessa. La Commissione ha però indicato come referente il Dipartimento Alimenti e Nutrizione del Ministero stesso, che successivamente ha risposto che non c'erano fondi disponibili per un simile provvedimento.

Il Difensore civico si è allora rivolto direttamente al Ministro della sanità, facendo notare l'assurdità della circostanza che non si passasse una dieta i cui effetti potevano rallentare significativamente la dialisi, provocando fra l'altro costi di trattamento che, in una settimana, erano tre volte maggiori dell'alimentazione aproteica. Dopo molti solleciti, è giunta dal Ministero una laconica nota nella quale si assicurava che il problema era ancora all'attenzione.

6.3.11. Tutela del detenuto

Il difensore civico regionale continua a ricevere istanze da parte di detenuti, richieste di vario tipo, dai problemi sanitari, alle denunce per maltrattamenti, dalle difficoltà nei rapporti con gli operatori penitenziari a quelle con la magistratura di sorveglianza. Alcuni lamentano l'esclusione da avvenimenti sportivi e culturali, da programmi di rieducazione; la riduzione dei colloqui, il disagio dovuto al sovraffollamento, l'assoluta mancanza di *privacy*.

Salute, affettività, relazioni interpersonali, istruzione, lavoro, igiene, sono quindi oggetto di reclami da parte delle persone private

della libertà personale. Nella maggior parte dei casi il Difensore civico regionale non può offrire alcuna risposta concreta.

Rimane pertanto un vuoto di tutela ampiamente dimostrato dalle ripetute visite ispettive del "Comitato europeo per prevenzione della tortura" che hanno denunciato le condizioni disumane presenti ancora in molte carceri italiane. Il problema è rendere effettivi diritti già formalmente riconosciuti e far crescere una cultura dei diritti delle persone private della libertà adeguata alle previsioni normative esistenti; individuare quindi nuovi strumenti di promozione e tutela dei diritti dei detenuti, essendo svanito in questo senso il ruolo del magistrato di sorveglianza.

Sono ormai note le funzioni e i benefici legati alla presenza di un organo di tutela non giurisdizionale come il Difensore civico nel rapporto cittadino-amministrazione. La garanzia e la promozione dei diritti umani non potrebbe che trarre vantaggio da tale strumento anche nei luoghi di detenzione, o meglio nei luoghi di privazione della libertà personale (le camere di sicurezza delle stazioni di polizia e delle caserme dei carabinieri per esempio). Allentare le tensioni, snellire le procedure, ridimensionare i conflitti, fungere da deterrente, verificare gli *standards* minimi di trattamento, potrebbero essere alcuni dei compiti di un Difensore civico, che non verrebbe a costituire un ulteriore soggetto cui rivolgere un reclamo formale, stante l'informalità tipica del modo di operare del Difensore civico, ma un istituto chiamato ad una funzione di monitoraggio e di tutela sia attraverso l'utilizzo di forti poteri ispettivi (la soluzione di problemi attinenti la struttura carceraria non può certo limitarsi ad un intervento di tipo epistolare), sia tramite l'interrelazione con il Comitato Europeo. La difesa civica per i detenuti infatti è una realtà in altri paesi europei (Austria, Danimarca, Finlandia, Olanda,

Norvegia, ecc.) dove ha dimostrato tutta la sua efficacia e rappresentato spesso per il Comitato Europeo una utilissima ed attendibile fonte di informazioni, come dimostrano le costanti sollecitazioni agli Stati membri di dotarsi di organi di controllo delle condizioni di detenzione.

Riguardo alle forme che potrebbe assumere un ruolo di questo tipo attribuendo poteri più incisivi al Difensore civico regionale nei confronti delle strutture penitenziarie, vale ricordare le materie che sono di competenza delle regioni, come la sanità o la formazione professionale. Quanto alla sanità, importanti mutamenti normativi hanno influito profondamente sulla organizzazione, le modalità e le finalità d'intervento sanitario in carcere. Il D.lgs. 230/1999, che ha dato attuazione all'articolo 5 della legge 419/1998, ha previsto il riordino complessivo della medicina penitenziaria attraverso il passaggio di quest'ultima dall'amministrazione penitenziaria al servizio sanitario nazionale. L'art. 1 stabilisce infatti che "i detenuti e gli internati hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci ed appropriate".

Se il Difensore civico può costituire lo strumento per garantire l'accesso dei detenuti alle prestazioni sanitarie, o alla formazione professionale, non può non essere valutata anche la possibilità di un intervento in altri campi che incidono sui diritti del detenuto.

6.3.12. Concorso per taxi in violazione del principio di libera circolazione dei lavoratori

Il bando di concorso per licenze taxi del Comune di Siena dell'11 ottobre 1999 prevedeva, tra i requisiti di ammissione, l'obbligo di

essere residenti nel Comune alla data del concorso. Il Dipartimento della Regione Toscana competente in materia di trasporti ha risposto di non poter intervenire in materia delegata in via esclusiva ai Comuni. Successivamente, fornendo una propria interpretazione, condivideva il giudizio di illegittimità espresso dal Difensore civico regionale.

Alla richiesta di chiarimenti del Difensore civico e di adozione di provvedimenti in autotutela, il Comune di Siena ha risposto con l'argomentazione che il bando era stato sottoposto al parere preventivo delle associazioni senesi di categoria e dei consumatori, le quali "non avevano rilevato illegittimità". Peraltro non è dato di capire se la limitazione ai soli residenti sia contenuta solo nel bando o addirittura prevista dal regolamento comunale in materia di taxi.

Il Difensore civico ha fatto presente la violazione del principio di libera circolazione dei lavoratori, ma il Comune di Siena ha risposto in modo evasivo, sostenendo che la necessità di espletare il concorso in tempi rapidi non consentiva di adottare provvedimenti in autotutela.

La questione è stata anche oggetto di un dibattito radiofonico su un'emittente regionale, alla quale si erano rivolti gli esclusi per motivi di residenza. L'Assessore comunale ha sostenuto che tale limitazione si giustificava con la necessità che i candidati conoscessero il territorio, ancorché esistano a questo fine mezzi più efficaci e tale limitazione non trovi riscontro neppure nelle città più grandi.

Non avendo ottenuto alcuna risposta, al Difensore civico non è rimasto che trasmettere la segnalazione al Mediatore dell'Unione Europea competente ad investire la Commissione Europea nei casi di violazione del diritto comunitario e delle disposizioni sulla cittadinanza da parte degli Stati membri. Al di là di questo esempio eclatante di violazione delle direttive comunitarie, il caso evidenzia sia il rilievo

delle nuove problematiche che si affacciano nella ricerca di un maggiore equilibrio fra principio di sussidiarietà e rispetto delle garanzie, sia il ruolo crescente della difesa civica regionale e locale sull'applicazione dei diritti che discendono dalla legislazione comunitaria.

6.4. Danni da trasfusioni e vaccinazioni

6.4.1. Assistenza ai cittadini danneggiati

Questo Ufficio negli anni di vigenza della legge 210 del 1992 ha avuto modo di fornire la propria assistenza giuridica, medico legale e medico trasfusionale a numerosi cittadini danneggiati irreversibilmente da vaccinazioni, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati.

Le pratiche trattate in questo periodo sono state 1.282 e sempre in questo periodo a (circa) altrettanti cittadini è stata fornita una qualificata assistenza su questa complessa materia, peraltro non formalizzata con l'apertura di pratiche.

In forza dei poteri dell'Ufficio previsti dalle leggi regionali n. 36/83 e 4/94, tale assistenza si è concretizzata :

- nella ricerca della documentazione sanitaria (cartelle cliniche, registri delle consegne, schede anestesilogiche e delle sale parto, registri operatori, registri dei Centri Trasfusionali per la ricerca della movimentazione del sangue e suoi derivati, certificati vaccinali, registri di pronto soccorso attestanti trattamenti sieroprofilattici , ecc.);
- nella redazione delle domande per la richiesta del beneficio sia per i diretti danneggiati che per i loro eredi, da inoltrare alla USL

competente per territorio che effettua l'istruttoria per conto del Ministero della sanità. Questo compito non è stato sempre agevole in quanto la L.210/92, più volte modificata, anche a seguito di sentenze della Corte Costituzionale (L.641/96, L.238/97, L.362/99), è stata oggetto di non poche interpretazioni dettate dal Ministero della Sanità con proprie circolari;

- nella compilazione da parte del nostro consulente medico trasfusioneista della scheda informativa contenete i prodotti somministrati e i dati sierologici dell'infezione;
- nella predisposizione di numerosi solleciti da inviare al Ministero della Sanità per la definizione del procedimento ed alle Aziende Sanitarie territoriali per gli adempimenti istruttori di loro competenza. La lentezza da parte del Ministero della Sanità per definire le pratiche (oltre 5 anni), in aggiunta ad errate procedure sia nella fase istruttoria da parte di alcune USL della Toscana che durante le fasi della consulenza tecnica demandata alle Commissioni Mediche Ospedaliere (con sede in Firenze e Livorno), in taluni periodi, ha messo in forte in crisi l'organizzazione di questo Ufficio, chiamato a rispondere ad una forte domanda di assistenza. La situazione si è ulteriormente aggravata dal mese di ottobre scorso, allorquando il Ministro della Sanità, pressato da più parti (interrogazioni parlamentari, associazioni di volontariato, nostre azioni di sollecito), con propria ordinanza, ha deciso di *"rafforzare l'organico dell'Ufficio speciale L.210/92 con 12 unità per licenziare in breve tempo le pratiche rimaste inevase"*. Di conseguenza, ai cittadini che l'Ufficio aveva assistito negli ultimi sette anni, dopo oltre 5 anni di silenzio, stanno arrivando le comunicazioni contenenti le decisioni adottate dallo stesso Ministero e, purtroppo, circa il 20% di questi cittadini

ricevono decisioni negative che impongono, ove sostenibile, di presentare un ricorso amministrativo entro 30 giorni dalla comunicazione. Questa ondata improvvisa di comunicazioni ha trovato, purtroppo, un po' impreparati la maggior parte dei Patronati, delle Associazioni di volontariato e tutela e di quelle dei consumatori-utenti, con il risultato che questo Ufficio, avendo acquisito nel tempo una specifica e qualificata competenza giuridica, riconosciuta anche a livello nazionale, e potendo disporre di validi consulenti medico legali e medico trasfusionisti, non ha potuto esimersi dal prestare anche questa ulteriore assistenza (a volte anche fuori della nostra regione) tendente ad evitare l'azione legale. A questo proposito dobbiamo purtroppo rilevare come, a volte, la decisione risulti del tutto immotivata, a tal punto che occorre aggravare il procedimento inviando un ricorso interlocutorio con allegate lire duemila di marche da bollo per conoscere la motivazione del diniego contenuta nel processo verbale redatto dalla Commissione Medica Ospedaliera. Infatti, resta pressoché impossibile per chiunque, essendo presenti e correttamente indicati tutti gli elementi essenziali della originaria domanda, presentare il ricorso amministrativo entro il termine perentorio di 30 giorni, quando l'unica motivazione è: *"non esiste nesso causale tra le trasfusioni e l'infermità (epatite B, epatite C, AIDS) contratta"*. E' da tener presente che il mancato rispetto di questi termini preclude al cittadino la possibilità di *"esperire l'azione dinanzi al giudice ordinario"* (art. 5 L 210/92). Questa situazione ha imposto all'Ufficio di privilegiare, (ove è stato possibile) il contatto con gli organismi di tutela e le associazioni di volontariato, fornendo loro la consulenza richiesta

e con questo spirito abbiamo improntato una utile collaborazione con:

- 35 associazioni di volontariato (19 di talassemici, 7 di emofilici, 5 di politrasfusi e 4 di emodializzati);
- 4 associazioni di tutela;
- 2 associazioni di consumatori-utenti ;
- 5 patronati;
- 3 sudi legali;
- numerosi Difensori Civici Locali, anche fuori della regione toscana;
- alcuni uffici delle Aziende Sanitarie deputati all'istruttoria di queste pratiche.

6.4.2. *Iniziative a carattere generale*

Come abbiamo già detto nel precedente paragrafo, questo Ufficio dal 1992 ha avuto occasione di assistere numerosi cittadini interessati dal grave problema delle infezioni virali contratte da trasfusioni di sangue o trasfusioni . L'esperienza maturata in questa complessa materia, anche grazie alla proficua collaborazione instaurata con le associazioni di volontariato che operano nel settore delle patologie ematiche ci ha permesso di valutare a fondo gli aspetti giuridici e medico legali che attengono all'iniquo trattamento riservato ai danneggiati, certamente non in linea con i parametri europei.

In questo quadro si collocano le iniziative già intraprese e delle quali è stato ampiamente riferito nella relazione dello scorso anno, ossia le *petizioni* ai due rami del Parlamento per la modifica della Legge 210/92 e le *azioni di diffida* inviate al Ministero della Sanità

per il recupero dell'*indennizzo arretrato* fin dal manifestarsi degli eventi dannosi, così come già riconosciuto per i danni correlati alle vaccinazioni (sia obbligatorie che facoltative) e per la *liquidazione degli interessi* al tasso legale maturati a partire dal 120° giorno successivo alla presentazione della domanda fino alla data di liquidazione dell'indennizzo.

Trattasi di iniziative fortemente sollecitate da numerosi cittadini interessati e dalle loro associazioni di volontariato e organismi di tutela, che le hanno fatte proprie, rilanciandole su tutto il territorio nazionale, concretizzatesi, prima, nell'invio al Parlamento, ai sensi dell'art. 50 della Costituzione, di circa 1300 petizioni, e successivamente nell'inoltro di 856 per consentire la formazione del silenzio-rifiuto del Ministero della Sanità. Mentre la relazione sta andando in stampa abbiamo registrato ben 118 cittadini che stanno attivando una causa contro il Ministero, tesa a sollevare la questione di legittimità costituzionale della L.210, nella parte cui non riconosce a favore di questi cittadini il diritto ad un equo indennizzo per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento del beneficio previsto dalla norma (mese successivo a quello della presentazione della domanda amministrativa).

Il Difensore Civico, da parte sua, sempre attento alle situazioni di grave disagio dei cittadini che vivono in particolari difficoltà, pur non disponendo, ovviamente, di poteri di intervento diretto sugli organi del potere legislativo centrale, si è comunque impegnato nel sostenere tutte quelle azioni non giurisdizionali che istituzionalmente gli sono proprie, attraverso la ricerca della collaborazione con gli interlocutori istituzionali interpellati a livello nazionale, il coinvolgimento del Coordinamento dei Difensori civici regionali e quello della Regione Toscana che in sede di conferenza Stato-

Regioni, affronti questa problematica nella giusta ottica. Ossia che *"il trasferimento della materia alle Regioni per semplificare e rendere più veloci le procedure per ottenere il risarcimento che saranno interamente demandate alle Asl"* come si è recentemente impegnato a fare il Ministro della Sanità, non ricalchi il "passaggio" delle pratiche così come avvenuto nel 1997, dal Ministero alle Regioni e da queste alle USL, per la relativa istruttoria, operazione che ha spesso prodotto comportamenti differenziati sul territorio, fino a tal punto che alcune Aziende Sanitarie hanno operato come responsabili dell'intero procedimento, a volte invadendo anche le competenze medico legali, dalla legge espressamente demandate alle Commissioni Medico Ospedaliere, avvenga, ora, con le dovute garanzie sia per quanto attiene le risorse e sia per quanto riguarda un omogeneo trattamento di tutti i cittadini toscani indipendentemente dalla loro residenza.

In questa ottica, oltre a quanto già descritto in precedenza, rientrano le seguenti iniziative intraprese nel 1999 dall'Ufficio:

- intervento sul Presidente della Camera dei Deputati e sul Presidente della XII Commissione Affari Sociali, affinché venissero formalmente allegate al disegno di legge C5402 della Camera dei Deputati, poi trasmesso al Senato con il numero S 3187, le centinaia di petizioni con le quali i cittadini chiedevano la riapertura dei termini per gli indennizzi previsti dalla L.210/92;
- intervento sul Presidente del Consiglio, e sui Ministri del Tesoro e della Sanità perché, nell'ambito delle rispettive competenze, in sede di approvazione della legge finanziaria, fosse reperita appropriata copertura economica all'auspicato provvedimento di modifica della L.210, che avrebbe assicurato un trattamento omogeneo a tutti i cittadini colpiti da gravi danni, secondo i

principi di equità e giustizia; oltretutto si rilevava che il peso economico, quantificato dagli Uffici del Ministero della Sanità in circa 5.000 miliardi, sarebbe stato distribuito negli esercizi futuri. Dell'iniziativa, sono stati pure informati i Presidenti del Senato e della Camera in quanto la mancata previsione, nella legge 14 ottobre 1999, n.362, della riapertura dei termini per la presentazione delle domande di risarcimento da parte di cittadini danneggiati da vaccinazioni obbligatorie e trasfusioni era stata stralciata alla Camera per mancanza di copertura finanziaria;

- centinaia di appelli inviati dai cittadini al Ministro della Sanità, per il tramite del Capo dello Stato, per sollecitare un intervento a sostegno di una idonea iniziativa legislativa diretta a dare soluzione alle legittime richieste da tempo avanzate da coloro che sono stati gravemente danneggiati da trasfusioni o somministrazioni di emoderivati;
- interventi radiotelevisivi sulla questione.

6.5. *Il controllo "sostitutivo" sugli atti degli Enti locali*

L'art. 17/45 della legge 127/97 configura per il Difensore civico regionale 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.

Nell'esercizio di questa forma di controllo l'esperienza toscana presenta una evoluzione interessante. In sede di prima applicazione molte richieste provenivano infatti da soggetti pubblici, in primo luogo dal Co.re.co, mentre successivamente sono aumentate in modo considerevole le richieste avanzate da privati cittadini e singoli

operatori, grazie alla graduale conoscenza di questa nuova funzione di difesa civica.

Non di rado l'eventualità della nomina del commissario *ad acta* si è manifestata solo in un secondo momento, quando approfondite analisi hanno potuto accertare che ricorrevano i presupposti per l'applicazione dei poteri sostitutivi.

L'azione ha sempre conseguito l'effetto desiderato, vale a dire la conclusione del procedimento, anche se ciò non sempre ha corrisposto ad una decisione favorevole per il richiedente. Nei casi in cui è venuto a mancare il presupposto dell'intervento sostitutivo, l'azione del Difensore civico ha dovuto assumere diversa natura, secondo i canoni 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.

Merita comunque una riflessione il fatto che l'esercizio di questi nuovi poteri va sollecitando i Comuni ad una riorganizzazione dei propri apparati.

6.5.1. *I dati statistici/Qualche caso*

A fronte delle 23 pratiche dell'anno precedente, il 1999 ha registrato soltanto 11 pratiche formalmente aperte per la nomina di un commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 17/45 della L. 127/97. A questo dato deve aggiungersi sia quello relativo agli interventi non formalizzati, ossia i casi in cui è stato sufficiente anticipare questa eventualità per una definizione della controversia, sia soprattutto, quello relativo alle pratiche aperte sotto altra catalogazione per le quali, solo in un secondo momento, si è rivelata la necessità di far ricorso ai poteri di intervento sostitutivo.

Non è raro infatti riscontrare che fattispecie più o meno gravi di omissioni di atti obbligatori, non direttamente invocate dall'utente, emergano nel corso di un procedimento iniziato a diverso titolo. Quest'ultimo dato è difficilmente quantificabile non solo perché, nel contesto sopra descritto, diviene solo uno dei momenti di un intervento di più ampio respiro, ma soprattutto perché in un'ottica di monitoraggio dei casi di possibile applicazione della norma di cui all'art. 17/45 della L. 127/97 si è preferito privilegiare, a livello classificatorio, più che l'osservazione e la statistica di tutte le fattispecie di omissione di atti obbligatori per legge esaminate dall'Ufficio, statistica senza dubbio interessante sotto molti altri profili, un dato che permettesse di avere un riscontro dell'impatto che il nuovo potere aveva avuto sull'utenza attraverso una verifica del grado di diffusione della conoscenza dello strumento e della percezione, da parte dell'utenza stessa, del ruolo che il Difensore Civico può ora assumere nell'assicurare l'adempimento degli atti obbligatori per legge in un tempo certo e determinato. In quest'ottica, il riferimento alle pratiche che abbiamo definito "formalizzate" rimane di fondamentale importanza.

Comprendere le motivazioni di chi chiede l'intervento sostitutivo, vedere quali sono i settori maggiormente interessati, classificare le richieste per materie omogenee, consente sia di agire in via preventiva eliminando sul nascere il possibile contenzioso, sia di valutare in quali contesti è opportuno incrementare la conoscenza dello strumento per fornire all'utenza un servizio sempre più efficace ed efficiente.

Nel 1998 una percentuale non irrilevante dei casi faceva capo, oltre che ad un'unica matrice – e si torna sempre al tema del rilascio delle concessioni edilizie – anche ad un'unica amministrazione. In un

contesto territoriale di modeste dimensioni, la consapevolezza di poter ottenere un aiuto dal Difensore Civico aveva prodotto richieste in serie, tutte di analogo contenuto. Fenomeno che non si è ripetuto nel 1999. Le cause possono essere molteplici ed è importante coglierne i nessi di correlazione in quanto l'analisi dei flussi delle richieste fornisce non solo indicazioni utili sui settori ove si riscontra una maggiore sofferenza, ma anche elementi di valutazione sullo stato di applicazione della norma della L.127/97.

Per un verso si ha la sensazione che in molte realtà locali sia cresciuta la consapevolezza della centralità dei diritti e delle prerogative degli amministratori, e di conseguenza dell'importanza di un impegno per garantire il rispetto dei termini dei procedimenti. Consapevolezza che non necessariamente e non sempre si è tradotta in concrete iniziative per il miglioramento del servizio offerto, ma che, almeno in parte ha contribuito a creare maggiore fiducia sul funzionamento della macchina burocratica. La trasparenza delle azioni, se non consente di per se di eliminare i problemi, sicuramente riduce il senso di insoddisfazione da parte dell'utenza e di conseguenza diminuisce anche il ricorso ad un organismo di tutela, qual è appunto il Difensore Civico.

D'altra parte bisogna riflettere sulla natura delle istanze pervenute, non solo nel corso del 1999, ma anche negli anni precedenti. Si tratta di istanze che hanno, per buona parte, un comune denominatore: molto spesso sono problemi di urbanistica, settore nel quale, evidentemente, i ritardi e gli inadempimenti delle amministrazioni vengono percepite con maggior intensità ed in ogni caso contrastate con più forza, anche in conseguenza dei diversi strumenti di tutela già esistenti e da qualche anno rafforzati con l'attribuzione di poteri al Difensore Civico. Il dato è confermato da un'altra osservazione

empirica: in prima applicazione molte delle istanze furono trasmesse dal CoReCo, dal quale il Difensore Civico aveva ereditato le competenze, e nella maggior parte dei casi erano richieste relative a rapporti tra pubbliche amministrazioni (verifica della corretta gestione di un servizio, recupero di somme non riscosse, problemi contributivi e via dicendo).

Oggi, al contrario, quasi tutte le istanze derivano da privati, e questa traslazione delle richieste è una prova evidente che aumenta sempre di più la conoscenza e la consapevolezza di questo strumento di tutela e di garanzia.

Anche le 11 pratiche aperte nel 1999 sono quasi tutte relative a problemi urbanistici: 5 riguardano ritardi nel rilascio delle concessioni edilizie, 2 l'esecuzione di ordinanze di demolizione di opere abusive, 1 ciascuna la verifica degli adempimenti necessari per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro, problemi di acquedotto, servizi funebri e infine una procedura di esproprio.

In tutti questi casi è stata sufficiente la mera "minaccia" di nomina del commissario ad acta per convincere l'amministrazione ad adottare il provvedimento omissivo, ovvero ad esplicitare le ragioni per le quali il medesimo provvedimento non poteva essere ottenuto, in armonia con lo spirito di conciliazione e di risoluzione di conflitti che deve sempre guidare l'azione del Difensore Civico.

Il numero contenuto delle richieste consente di dar conto di qualche fattispecie concreta, e per questo sono stati individuati tre gruppi omogenei di riferimento, scelti sulla base di puri criteri empirici, ossia con riferimento - per i primi due cespiti - al numero delle richieste pervenute, ed alla particolarità della problematica affrontata per quel che concerne il terzo caso. Verrà quindi fatto cenno a questioni relative al rilascio delle concessioni edilizie, ad

omissioni successive all'emanazione di ordinanze di demolizione di opere abusive, ed infine ad una questione connessa all'applicazione delle norme che impongono ai Comuni la gestione del servizio idrico in maniera integrata secondo ambiti territoriali individuati per legge. Quest'ultima è una prativa aperta nel 1998 ma conclusasi solo nel 1999, della quale si è ritenuto utile fare menzione sia per le problematiche di natura generale emerse durante l'istruttoria della pratica, sia, soprattutto, perché si tratta dell'unica ipotesi, nel corso del 1999, nella quale è stato non solo minacciato, ma concretamente nominato un commissario ad acta.

6.5.2. *Concessioni edilizie*

Al Difensore Civico è stata chiesta la nomina di un commissario ad acta per il mancato rilascio, da parte di un Comune, di una concessione edilizia. La domanda non è stata presentata dal soggetto che aveva richiesto la concessione, ma da un terzo avente causa dal titolare della concessione per aver da questi acquistato l'immobile per il quale era stato avviato il procedimento. La precisazione non è priva di rilievo in quanto consente di richiamare l'attenzione sulla diversa legittimazione del soggetto che presenta l'istanza al Difensore Civico rispetto a quella riconosciuta dal Comune per individuare il proprio interlocutore. Se per l'amministrazione comunale l'unico soggetto titolare del procedimento è il richiedente la concessione, così non è per il Difensore Civico che, avendo in via generale un potere d'iniziativa d'ufficio, può intervenire anche su segnalazione di un soggetto terzo per rimuovere una situazione di omissione di un atto obbligatorio per legge.

Nel caso di specie l'atto del quale veniva lamentata l'omissione era la definizione di un procedimento per il rilascio di una concessione edilizia, con parziale sanatoria delle opere realizzate, presentata a seguito dell'approvazione, da parte del Comune, di un Piano di Recupero presentato per un cambio di destinazione d'uso dell'immobile, da rurale a civile.

Il Comune, pur avendo il progetto ottenuto il parere favorevole dell'Azienda Sanitaria Locale per gli aspetti igienici e della Commissione Edilizia del Comune per la verifica della compatibilità urbanistica, aveva sospeso le procedure di rilascio della concessione a seguito di una comunicazione della Polizia Municipale relativa all'abuso commesso ed alla successiva denuncia inoltrata alla Pretura della Repubblica per la valutazione delle eventuali fattispecie di reato. La sospensione era stata dunque motivata in relazione alla possibilità che, essendo l'oggetto della contestazione relativo ad elementi essenziali dell'unità abitativa in oggetto, gli accertamenti del giudice penale avrebbero potuto far venir meno i presupposti stessi del cambio di destinazione d'uso e di conseguenza anche della concessione edilizia e del Piano di Recupero ad essa sotteso.

La sospensione veniva disposta per un termine indefinito, ossia in riferimento all'accertamento, da parte del giudice penale, della natura degli abusi contestati e quindi della definizione del procedimento penale in corso. A fronte di tale decisione è stato fatto presente che, proprio la legge n. 47 del 1985, prevede un iter opposto a quello indicato dal Comune, ed in particolare che è l'azione penale relativa alle violazioni edilizie a rimanere sospesa finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria e non il contrario, e che seppure il principio introdotto dal legislatore, la cosiddetta

pregiudiziale amministrativa, non è privo di contraddizioni, non si vedevano possibilità di superare il dato letterale della norma.

Dopo numerosi altri passaggi, dei quali non è utile far menzione in questo contesto, la pratica è finalmente giunta in fase di definizione.

Il caso menzionato consente di riflettere sul problema, che sarà affrontato in uno dei paragrafi successivi, dell'individuazione delle modalità e degli strumenti di intervento del Difensore Civico per questioni che investono il merito della decisione ovvero a fronte di risposte formali, ma sostanzialmente elusive, rispetto agli scopi stessi dell'intervento.

6.5.3. Demolizione di manufatti abusivi

E' stata segnalata all'Ufficio la presenza di un manufatto abusivo del quale il Comune, con propria ordinanza, aveva disposto la demolizione. A seguito della reiterata inottemperanza dei proprietari del bene, l'immobile è stato acquisito al patrimonio del Comune per essere demolito ,con spese a carico dei responsabili dell'abuso, salva la dichiarazione, da parte del Consiglio Comunale, dell'esistenza di prevalenti interessi pubblici al mantenimento in essere del manufatto abusivo.

La questione, rimasta a lungo iscritta all'ordine del giorno del Consiglio Comunale, è stata risolta a seguito di numerose sollecitazioni da parte dell'Ufficio tendenti a favorire il superamento della fase di stallo venutasi a creare dopo l'acquisizione del bene al patrimonio del Comune. Le difficoltà sono derivate dal fatto che, sino a quando il Consiglio Comunale non ha deciso in merito all'esistenza dei prevalenti interessi pubblici che avrebbero impedito l'abbattimento del manufatto abusivo, non è stato possibile far

richiamo al potere di nomina del commissario ad acta che si riferisce alle sole attività di natura amministrativa e non anche ad adempimenti di carattere politico. Per questo si è reso necessario interrompere i termini inizialmente indicati al Comune per la demolizione del manufatto abusivo, non potendo obbligare il Consiglio a deliberare sul merito della questione, per poi riattivare il procedimento una volta intervenuta la decisione da parte dell'assemblea.

6.5.4. La gestione del servizio idrico integrato

- Un'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale ha chiesto, prima al CoReCo e in un secondo tempo al Difensore Civico, la nomina di un commissario ad acta per ottenere, da parte di un Comune, il pagamento delle quote di partecipazione al funzionamento dell'A.A.T.O. medesimo.

La legge 5 gennaio 1994, n. 3 ha disposto la riorganizzazione del servizio idrico prevedendo una gestione strutturata sulla base di ambiti territoriali, definiti ottimali, ed individuati dalla legge secondo criteri legati sia alla localizzazione delle risorse utilizzate, sia al conseguimento di adeguate dimensioni gestionali attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni, con ciò prevedendo la costituzione di un consorzio, con natura obbligatoria, tra gli enti locali interessati, denominato appunto Autorità di Ambito. L'Autorità di Ambito, ente con personalità giuridica pubblica ed autonomia organizzativa, ha un proprio patrimonio costituito da un fondo di dotazione sottoscritto da ciascun Comune ricadente nell'Ambito che contribuisce con una quota di partecipazione determinata in rapporto all'entità della popolazione residente.

La natura obbligatoria del Consorzio impone a ciascun Comune che fa parte di un determinato Ambito, di esercitare le funzioni amministrative relative ai servizi idrici in modo associato, e non più singolarmente.

Il Comune in questione aveva contestato il proprio obbligo di versare la quota di partecipazione al funzionamento dell'A.A.T.O. sollevando dubbi più che sull'effettività della previsione legislativa, sulla legittimità della stessa legge nazionale e delle disposizioni regionali di attuazione. Il Comune aveva contestato la determinazione della tariffa operata dall'Autorità di Ambito ed aveva chiesto l'applicazione delle norme di salvaguardia delle gestioni esistenti, ritenute maggiormente conformi a criteri di economicità, efficacia ed efficienza, permettendo l'applicazione di tariffe notevolmente inferiori a quella determinata dall'AATO.

Verificato che, ai sensi della legge regionale di attuazione della normativa statale (L.R.T. 81/95), non era possibile consentire al Comune una gestione in deroga in quanto tale possibilità era riconosciuta ai soli enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge esercitavano la gestione diretta mediante aziende speciali, enti e consorzi pubblici, ed escludevano al contrario le gestioni in economia diretta, verificato altresì che il Comune stesso non aveva alcuna possibilità di sottrarsi al pagamento delle quote di partecipazione, il cui mancato versamento veniva a costituire una chiara omissione di atto obbligatorio per legge, e falliti tutti i tentativi di conciliazione operati con gli amministratori del Comune, è stato preparato il decreto di nomina del commissario ad acta.

Ed è questo l'unico caso, in tutto il 1999, in cui è stato nominato un commissario ad acta, per di più immediatamente revocato in quanto il Comune, ricevuta la notifica dell'atto, ha deciso di

corrispondere la quota di partecipazione, ponendo fine al comportamento omissivo sino ad allora tenuto.

Il caso presenta un certo interesse in quanto solleva problematiche di ordine generale sul sistema delineato dalla legge che, nella prospettiva di dar vita a gestioni non più settoriali, ma solidaristiche delle risorse idriche, rischia di scontrarsi con la realtà di molti sistemi locali, le cui tariffe sono destinate ad aumentare in modo considerevole generando la protesta ed, in qualche caso, la resistenza delle amministrazioni locali.

6.5.5. Il ruolo e la funzione del Difensore Civico

Ognuno dei casi illustrati induce ad una riflessione su un particolare aspetto del ruolo del Difensore Civico e sulle modalità di esercizio del potere di nomina dei commissari ad acta. Con l'art. 17/45 viene attribuito al Difensore Civico un potere di adottare veri e propri provvedimenti, costitutivi di diritti e di doveri con spese a carico dell'amministrazione sostituita. Potere da bilanciare e da modellare in funzione ed alla luce delle funzioni proprie dell'Istituto di Difesa Civica, avendo perciò come essenziale riferimento la funzione di tutela e di mediazione. Sforzo che questo Ufficio ha sempre sostenuto ed affrontato, e che ha suggerito in qualche caso di superare la rigidità del dato normativo in favore di una più rapida ed efficace definizione dei conflitti.

Dal 1997 ad oggi solo in due circostanze si è reso necessario arrivare al decreto di nomina di un commissario ad acta (una è quella sopra citata), ed in entrambi i casi il decreto è stato immediatamente ritirato in quanto i soggetti sostituiti hanno prontamente riflettuto sulle loro precedenti determinazioni ed hanno posto in essere

l'adempimento omesso, facendo con ciò venir meno il presupposto dell'intervento.

Constatazione che conferma la validità della prassi operativa posta in essere dall'Ufficio, che consente, senza spese né per l'interessato (altrimenti costretto ad affrontare i tempi ed i costi del ricorso al TAR) né per i Comuni, sui bilanci dei quali sarebbero andati ad incidere i costi dell'attività del commissario nominato, di giungere in tempi ugualmente brevi alla soluzione della controversia. Un'interpretazione troppo rigida della norma probabilmente non sarebbe stata altrettanto efficace ed avrebbe provocato un aumento del contenzioso.

Lo strumento sostitutivo si è dunque rivelato molto efficace, e si ritiene, anche molto efficiente proprio in virtù dell'uso moderato che ne è stato fatto, anche se, nell'esercizio delle funzioni relative non sono mancati numerosi problemi. Il primo, e forse il più rilevante, concerne la definizione del ruolo del Difensore Civico in presenza di questioni che riguardano il merito della controversia in atto. Da un punto di vista formale il quadro è piuttosto chiaro: quello che deve essere eliminato è un comportamento di omissione relativamente all'adozione di un atto obbligatorio per legge. Adottato l'atto, qualunque esso sia, viene meno il potere di nominare un commissario ad acta e con esso la funzione stessa del Difensore Civico Regionale il quale non ha, come noto ed in mancanza di specifiche previsioni, poteri nei confronti delle amministrazioni comunali e provinciali.

La realtà ha però dimostrato come un'eccessiva limitazione del ruolo del Difensore Civico in questo contesto rischia di limitarne le funzioni proprio sotto il profilo della mediazione e della capacità di soluzione dei conflitti. Capita infatti non di rado che gli Enti Locali

(spesso i Comuni), di fronte alla minaccia di nomina di un commissario ad acta, si affrettino a portare a conclusione il procedimento senza preoccuparsi più di tanto degli interessi del richiedente, e spesso negando il provvedimento atteso.

Una pratica rimasta per anni ferma su un tavolo, in attesa dell'istruttoria tecnica o dell'acquisizione dei pareri, viene rapidamente archiviata come non accoglibile per mancanza di un qualche requisito sino a quel momento considerato evidentemente non essenziale. La sensazione è di assistere ad una sorta di baratto: se non viene preteso il rispetto dei termini l'amministrazione è disponibile ad individuare direttamente o comunque a suggerire all'interessato le integrazioni e le modifiche necessario per rendere accoglibile la domanda. In caso contrario viene mossa dal solo obiettivo di concludere il più rapidamente possibile la pratica anche a danno degli interessi dei privati.

Nulla da dire nel caso in cui, effettivamente, non esistevano i presupposti perché la richiesta potesse essere accolta. Diverso è invece il caso in cui questa conclusione appare dubbia. Non solo il Comune, in questi casi, ha comunque omesso, ai sensi della L. 241/90 (nonché di molte altre norme speciali) di chiedere entro un termine breve e definito le integrazioni documentali ritenute necessarie (ed è questa un'omissione che non può essere sanzionata dal Difensore Civico in quanto già superata al momento stesso dell'intervento), ma di frequente si rifugia dietro motivazioni poco convincenti e comunque in contrasto con l'iter procedimentale sino a quel momento portato avanti. È capitato di verificare che taluni provvedimenti di diniego emanati a seguito della minacciata nomina del commissario ad acta, fondavano le proprie premesse su presupposti inesistenti o mal valutati. In casi come questi, dopo aver

chiesto le opportune spiegazioni ed aver accertato una situazione diversa da quella rappresentata, si ritiene, anche in parziale deroga al dettato legislativo, che il Difensore Civico debba proseguire nell'azione sostitutiva anche in presenza di un atto apparentemente conclusivo del procedimento.

Non decisiva deve in effetti considerarsi la possibilità, comunque riconosciuta all'interessato, di impugnare il provvedimento di diniego di fronte al TAR, proprio perché il ruolo del Difensore Civico deve essere anche quello di evitare, per quanto possibile, che il contenzioso tra amministrazione ed amministrati finisca dinanzi all'autorità giudiziaria, già abbondantemente appesantita ed priva della capacità di fornire risposte rapide e soddisfacenti. La prospettiva di affrontare un ricorso al TAR è percepita con tale negatività che non raramente l'interessato preferisce rinunciare alla tutela dei propri interessi piuttosto che affrontare una strada considerata troppo lunga e tortuosa.

Ma quanto si è appena detto, ossia la possibilità di nominare ugualmente un commissario ad acta anche in presenza di un atto conclusivo del procedimento (possibilità che nella pratica di questi anni è stata in realtà una mera eventualità, non concretizzandosi mai in veri e propri provvedimenti da parte dell'Ufficio) è chiaramente un'ipotesi limite, legata all'accertamento di evidenti errori di fatto e quindi di provvedimenti sostanzialmente elusivi dell'interesse tutelato. Non è invece possibile in molti altri casi, nei quali il provvedimento negativo è frutto di valutazioni di merito, anche se queste possono in qualche caso non apparire convincenti. L'autonomia decisionale degli Enti locali deve essere garantita e il Difensore Civico non può sostituire con proprie determinazioni scelte

che devono rimanere legate all'attività valutativa dei soggetti che per legge sono competenti ad emanare gli atti.

E neppure possono essere sottovalutati gli effetti, talvolta deformanti, dell'esercizio del potere sostitutivo, che si verificano nella misura in cui assicurare il rispetto dei termini per l'adozione di determinati atti finisce per equivalere nella sostanza ad un provvedimento di diniego.

Il punto di equilibrio, in questi casi (che a differenza dell'ipotesi, sostanzialmente teorica, prima menzionata, sono piuttosto frequenti), deve essere individuato in una gestione della pratica con strumenti e iniziative diversificate nei vari momenti. Venuti meno i presupposti per la nomina del commissario ad acta, ossia ottenuto il provvedimento conclusivo del procedimento, rimane la possibilità di dialogare con l'amministrazione al fine di eliminare, là dove necessario, dubbi sulla legittimità dell'atto finale.

Un ulteriore problema è che con l'esercizio del potere sostitutivo le amministrazioni locali sono portate ad alterare il normale ordine di istruttoria del procedimento per dare precedenza alle richieste per le quali è stato attivato l'intervento del Difensore Civico. Questo per dire che, soprattutto in settori nei quali i ritardi sono più consistenti e numerosi, l'esercizio del potere sostitutivo non rimuove la causa della disfunzione ma elimina, e solo per fattispecie singolarmente determinate, gli effetti, ossia il ritardo. E non eliminare la causa del problema rischia di lasciare inalterata la situazione, con un intervento che si pone solo in una fase avanzata del procedimento e che avviene solo dopo che si è già verificato un danno per il richiedente.

L'intervento sostitutivo assume pertanto più i connotati del rimedio straordinario, com'è d'altra parte nelle intenzioni del legislatore, ma

fatica a divenire anche uno strumento efficace per stimolare processi di riorganizzazione e di miglioramento degli uffici amministrativi.

6.5.6. La nuova legge regionale sulle concessioni edilizie

Con la Legge Regionale n. 52 del 1999, contenente disposizioni in materia di concessioni, autorizzazioni ed in generale norme di riordino dell'attività urbanistico/edilizia, è stato attribuito al Difensore Civico del Comune, ed in mancanza a quello della Regione, il potere di nominare un commissario ad acta per assicurare il rispetto dei termini previsti dalla legge per la conclusione del procedimento relativo al rilascio di concessioni e di autorizzazioni edilizie.

La legge regionale, in questo senso, per un verso specifica ed amplia il contesto definito dalla legge nazionale (L. 127/97) in materia di intervento sostitutivo attribuito al Difensore Civico, ma nello stesso tempo rischia di limitarne gli effetti attraverso una disciplina che solo in parte ne copre il possibile campo di applicazione. Da una parte al Difensore Civico è riconosciuto un potere di carattere generale per tutti i casi di omissione di atti la cui adozione è prevista come obbligatoria dalla legge, dall'altra questo potere viene disciplinato per un contesto specifico, qual è quello delle concessioni e delle autorizzazioni edilizie, limitandone contemporaneamente il campo di applicazione.

Nella disciplina regionale, l'intervento sostitutivo del Difensore Civico è previsto in un contesto particolare, nel quale si disciplina un singolo procedimento amministrativo, ossia quello relativo al rilascio delle concessioni edilizie, escludendo però in tal modo che quello stesso tipo di intervento possa essere attivato per procedimenti di natura diversa, ancorché in qualche modo analoga.

Il riferimento è ai procedimenti di condono edilizio e di sanatoria più in generale, procedimenti esclusi dal campo di applicazione della legge regionale perché relativi a fattispecie verificatesi in periodi di tempo predeterminati e con operatività limitata nel tempo, ovvero perché oggetto di disciplina diversa rispetto a quella della concessione edilizia, potendo concludersi con casi di silenzio significativo (la richiesta di concessione o autorizzazione in sanatoria si intende respinta in mancanza di una risposta positiva entro sessanta giorni).

Esistono tuttavia casi in cui tale ragionamento, formalmente valido, mostra tutti i suoi limiti. Sono i casi in cui i procedimenti di condono, dopo quindici anni, non sono ancora conclusi; sono i casi in cui una richiesta di sanatoria ha dato luogo ad una lunga istruttoria (e non certo ad un silenzio rifiuto), all'acquisizione di tutti i pareri ed i nulla osta necessari, senza che però l'interessato sia riuscito ad ottenere il provvedimento conclusivo.

La sanatoria delle opere abusive (il cosiddetto condono) si ottiene su domanda di concessione (o di autorizzazione) in sanatoria ed è un effetto della medesima domanda che può realizzarsi anche indipendentemente dal rilascio della concessione in sanatoria, ma quando si avvia il relativo procedimento entrano necessariamente in gioco anche valutazioni relative ai termini del procedimento stesso creandosi un parallelismo con gli ordinari procedimenti di concessione, considerato che la regolarizzazione delle opere abusive passa attraverso una vera e propria concessione. Ma gli strumenti di tutela sono diversificati.

È vero che - verificata l'esistenza dell'omissione dell'atto obbligatorio per legge - il Difensore Civico ha una competenza prevista in via generale dalla legge nazionale, ma non sfugge la

constatazione che per materie e procedure per le quali sarebbe stato consigliabile avere meccanismi di tutela omogenei, l'intervento sia escluso per un verso (condoni e procedimenti in sanatoria) ed ammesso per un altro (concessioni edilizie).

Sarebbe opportuno trovare un maggior coordinamento tra le due normative anche perché tra di esse è diversamente disciplinata la modalità dell'intervento del Difensore Civico.

Di seguito sono illustrate le principali differenze, partendo dall'analisi della procedura prevista dalla legge regionale.

Il procedimento si articola in una serie di scadenze collegate:

- a) al momento della presentazione della domanda di concessione è fatto obbligo al Comune di comunicare al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento;
- b) il termine per lo svolgimento dell'istruttoria è stabilito in 60 giorni e decorre dalla data di presentazione della domanda o dalla produzione della documentazione integrativa richiesta dal Comune. Il termine di 60 giorni comprende anche eventuali pareri che devono essere assunti e dai quali, se non chiesti o resi, si prescinde;
- c) il provvedimento deve essere rilasciato dal dirigente entro i 15 giorni successivi alla scadenza del termine sopra indicato. Nel complesso, pertanto, dalla data di presentazione della domanda (o dalla produzione della documentazione integrativa) il Comune ha 75 giorni di tempo per dare o negare il provvedimento richiesto;
- d) se ciò non avviene è fatto onere all'interessato, prima di poter ricorrere al Difensore Civico, di mettere in mora l'amministrazione inadempiente concedendo ad essa, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, un termine di ulteriori 15 giorni. Questa è

una prima sostanziale differenza con la norma statale: si chiede un adempimento preliminare, il cui accertamento, da parte del Difensore Civico, deve aggiungersi a quello relativo alla verifica dell'omissione punita con l'intervento sostitutivo;

- e) decorso inutilmente anche tale termine l'interessato può rivolgere istanza al Difensore Civico del Comune o in mancanza a quello della Regione per la nomina di un commissario ad acta. La novità, rispetto alla disciplina della Bassanini bis è che il Difensore Civico deve nominare, entro i quindici giorni successivi al ricevimento dell'istanza, un commissario ad acta che nel termine di sessanta giorni adotta il provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia.

Riguardo a quest'ultimo punto si possono fare le seguenti osservazioni:

- a differenza della legge nazionale, non si riconosce al Difensore Civico la possibilità di mettere in mora l'amministrazione procedente, ma gli si impone un termine, molto breve, entro il quale intervenire in via sostitutiva. Questo rischia, per quanto detto sopra, di eliminare proprio una delle maggiori prerogative del Difensore Civico, ossia la possibilità di risolvere i conflitti in via non contenziosa, facendo affidamento sulla capacità di mediazione e persuasione;
- si stabilisce che al commissario devono essere concessi 60 giorni di tempo, senza considerare che in molti casi l'istruttoria è praticamente conclusa e che gli atti che restano da compiere possono richiedere un termine di molto inferiore, con relativo risparmio sulle spese a carico dell'amministrazione inadempiente;
- per la legge il commissario è tenuto ad adottare un provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione

edilizia, con ciò dando per scontato che il commissario nominato debba concludere il procedimento con un provvedimento di accoglimento dell'istanza, e dimenticando che una situazione di ritardo non automaticamente comporta il diritto ad ottenere la concessione. Anche in questo caso, si è ritenuto opportuno interpretare la legge in conformità ai principi vigenti in materia, lasciando pertanto la possibilità al commissario di valutare autonomamente le determinazioni da prendere.

6.5.7. La mancanza di garanzie in urbanistica

L'urbanistica è uno dei settori più interessati alla problematica del rapporto fra sussidiarietà e garanzie. In presenza di una forte delega da parte della Regione agli enti locali, delega che ha consentito senz'altro di snellire e di accelerare l'adozione dei Prg e delle varianti da parte degli Enti locali (il procedimento adesso può durare pochi mesi mentre una volta qualche anno), si sono aboliti tutti i poteri di controllo da parte della Regione sull'attuazione degli strumenti di pianificazione a livello territoriale, con il paradosso che - qualora il Comune violi le direttive regionali in materia di pianificazione del territorio - la Regione stessa deve ricorrere al Tar per l'annullamento del Prg o della variante.

Per quanto riguarda la tutela dei cittadini, l'unica norma che prevede un livello di informazione e partecipazione più ampio rispetto a quello ordinariamente previsto dalla legge è l'art. 18.2, dove si prevede che, in sede di approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento (P.T.C.), sia individuato presso l'Ufficio rapporti con il pubblico della Provincia o comunque presso l'ente provinciale un garante per l'informazione con il compito di diffondere le informazioni

sul P.T.C. e di raccogliere e trasmettere le osservazioni di cittadini singoli o associati.

Per quanto riguarda le procedure di approvazione del P.R.G. o delle sue varianti a livello comunale le forme di partecipazione previste sono quelle ordinarie (osservazioni formalizzate entro il termine di pubblicazione). Va tenuto anche presente che la procedura di pubblicazione del P.R.G. e delle sue varianti, che rappresentava un momento di apertura dell'Amministrazione prima dell'adozione della normativa sulla trasparenza amministrativa, andrebbe oggi ripensata alla luce dell'esigenza di trovare forme di pubblicità del PRG e delle sue varianti diverse da quelle dell'affissione dell'albo pretorio. Se infatti chi ha interesse a edificare è bene a conoscenza delle varie fasi di adozione del P.R.G., non altrettanto può dirsi per i cittadini che si trovino improvvisamente una determinata variante che autorizza la costruzione di un fabbricato davanti alla loro proprietà o in una zona considerata di rilievo ambientale. L'informatica, le reti civiche e l'Ufficio Rapporti con il Pubblico, dovrebbero portare gli Enti locali a trovare forme di pubblicità diverse oltre a quelle ordinariamente previste dalla legge, anche perché il P.R.G. dovrebbe essere un momento partecipativo per tutta la popolazione e non solo per chi ha un interesse concreto alla realizzazione di un'opera.

Un primo passo nel senso di una maggiore garanzia della tutela lo ha fatto la L.R. 52/'99, nella quale si prevede l'obbligo per il Difensore civico (regionale in assenza di quello comunale) di nominare un Commissario ad acta per sostituirsi all'ufficio tecnico comunale nelle procedure di rilascio della licenza edilizia in caso di inadempienza.

6.6. L'applicazione dell'art.17/38 della legge 127/97

La legge 127/97 e l'accresciuta informazione hanno alimentato il ricorso all'Ufficio da parte degli stessi consiglieri comunali, favorito dalle modifiche normative e statutarie conseguenti alla legge 142/90 che, trasformando il Consiglio comunale in un organo di programmazione e controllo, ha fatto venir meno la competenza su una serie notevole di atti.

In effetti l'art. 17/38 della L. 127/'97 ha assegnato al Difensore civico locale questo potere, atipico e improprio, di controllo di legittimità da esercitare su alcune tipologie di delibere a seguito di istanza di consiglieri comunali.

Ma anche a livello locale questa funzione ha incontrato crescenti difficoltà di applicazione, al punto da sollevare serie perplessità sul mantenimento di una forma di controllo da ritenersi ormai superata, non solo per la circostanza che molti grossi Comuni non sono ancora addivenuti alla nomina del Difensore civico comunale, ma anche nella considerazione che, con la separazione delle responsabilità relative ai poteri di indirizzo, l'adozione dei provvedimenti fa capo ormai agli apparati amministrativi.

Tuttavia il Difensore civico regionale non si è mai sottratto ad un rapporto di correttezza, mettendo a disposizione le proprie competenze. Questo anche in virtù della legge regionale 4/94 che non esclude la competenza del Difensore civico regionale quando l'istanza provenga da un Consigliere comunale, provinciale o regionale.

Si tratta di una scelta corretta, pur considerando che i Consiglieri hanno anche altri mezzi messi loro a disposizione dall'ordinamento

per chiedere chiarimenti, la cui attuazione è tuttavia affidata ai canoni classici di persuasione seguiti dal Difensore civico regionale.

Le richieste di intervento da parte dei Consiglieri comunali hanno riguardato anche i rapporti con la Giunta, tese per lo più ad ottenere modifiche sul funzionamento del Consiglio comunale, a lamentare il mancato accesso a documenti amministrativi o, più in generale, la violazione dei diritti delle minoranze.

I Comuni, pur essendo la richiesta di chiarimenti del Difensore civico regionale fuori dall'art. 17/38 della legge 127/97, hanno generalmente fornito risposta e talvolta hanno anche modificato i propri atti deliberativi alla luce delle richieste e delle perplessità espresse dal Difensore civico regionale.

6.7. *L'assistenza a favore degli immigrati*

La legge 40 del 6.3.1998 e il successivo Testo unico delle disposizioni sulle immigrazioni hanno introdotto nel nostro ordinamento la prima vera disciplina organica sugli stranieri. La lunga assenza del regolamento di attuazione della legge si era comunque tradotta nella "inattuabilità" di molteplici disposizioni.

Ma le importanti novità hanno avuto una ricaduta anche sull'attività del Difensore civico, attraverso un ufficio che da anni si caratterizza in questo impegno che ha pochi riscontri in altre realtà. Fra quelle di maggiore incidenza: l'attribuzione al pretore, anziché al Tar, della competenza a decidere sui ricorsi avverso le espulsioni amministrative, la istituzione dei "centri di assistenza temporanea", il diritto all'assistenza sanitaria, l'estensione agli immigrati dei diritti sociali, il superamento della storica condizione di "reciprocità", la

possibilità di iscrizione in albi ed elenchi di esercenti libere professioni, l'istituto del gratuito patrocinio, i centri di informazione ed assistenza legale per gli stranieri vittime di discriminazioni razziali, etniche, nazionali o religiose.

Anche la "minisanatoria" seguita alla legge 40 ha comportato la costante collaborazione con le amministrazioni periferiche dello Stato, gli Enti locali e le associazioni di volontariato, di fronte ad un fenomeno immigratorio che oggi incide profondamente nel tessuto sociale. In questo ambito l'Ufficio del Difensore civico rappresenta senz'altro un riferimento, anche quale 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.

Sia stranieri che connazionali si rivolgono quotidianamente all'Ufficio per risolvere i più diversi problemi 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, condotta generalmente attraverso regolari rapporti con la Questura, Prefettura e altre amministrazioni periferiche statali.

Il Dpr 394/99, quale regolamento di esecuzione del Testo unico 286/98, sebbene in alcuni punti chiarisca questioni spesso prospettate all'attenzione di questo Ufficio (ad esempio, in tema di utilizzo del permesso di soggiorno posseduto per svolgere attività consentite, diverse dal titolo del soggiorno stesso), altrove non scioglie nodi determinanti lasciati in sospeso dalla normativa di primo grado. Ad esempio, in tema di ricongiungimento familiare, a proposito delle modalità con le quali certificare lo stato di "inabilità al

lavoro secondo la legislazione italiana" prevista dall'art. 29 comma 1 punto d) del Testo Unico come condizione per richiedere il ricongiungimento con – e questa è la novità introdotta dalla nuova normativa – i parenti entro il terzo grado a carico.

Se il sistema disegnato dalla nuova normativa entrerà in funzione con l'attivazione, a livello provinciale, dei Consigli territoriali per l'immigrazione (v. art. 3 comma 6 del Testo unico - , dei quali faranno parte, a norma del punto b) comma 1 art. 57 del regolamento di esecuzione, i presidenti delle province), è auspicabile che i punti da chiarire, elaborati dai gruppi di lavoro della Conferenza provinciale permanente sull'immigrazione, troveranno nei Consigli il luogo ideale per essere discussi e risolti.

L'esigenza di lavorare su di un piano concreto, unitamente al bisogno di analizzare le problematiche comuni, è diventata esperienza consolidata. Si può dire addirittura che questa sia la caratteristica dell'attività dell'Ufficio in tema di immigrazione, poiché la materia, in continuo divenire, pone questioni sempre nuove che, dal caso concreto, prendono spunto per porre quesiti a livello "centrale".

Nel corso di quest'ultimo anno di attività, si è constatata la maggiore volontà di collaborazione a risolvere i problemi prospettati non solo delle Questure e degli altri uffici periferici delle amministrazioni, ma anche, e talvolta in modo determinante, degli organi centrali dello Stato, in particolare del dipartimento di pubblica sicurezza – servizio immigrazione e polizia di frontiera - del Ministero dell'Interno. Ad esempio, si è verificata la disapplicazione di una circolare ministeriale, emanata ad interpretazione della sanatoria di cui al Dpcm 16.10.98 (si trattava della disposizione che consentiva allo straniero con espulsioni amministrative pregresse di fare alla

Prefettura competente, non solo contestualmente alla domanda di sanatoria presso la Questura, ma anche successivamente, domanda di revoca dell'espulsione). Nel caso in esame, lo straniero già espulso ma in possesso dei requisiti per regolarizzarsi, non avendo fatto domanda di revoca di espulsione contestualmente alla domanda di sanatoria era stato rimpatriato. La Questura precedente aveva agito ignorando il contenuto della circolare sopra illustrata. Questo Ufficio ha segnalato il caso, ottenendo in risposta dal Capo della Polizia una lettera circolare indirizzata alla Questura interessata ed alla Prefettura della medesima provincia. La nota, facendo espresso riferimento all'intervento del difensore civico, ribadiva il contenuto della circolare invitando la Questura alla sua applicazione, fornendo anche delle indicazioni operative.

La consapevolezza del ruolo della difesa civica e la volontà di collaborazione degli organi dello Stato in materia di immigrazione, anche al di fuori del territorio regionale, è emersa in un'altra branca della materia, ossia la trattazione delle problematiche inerenti al rilascio dei visti di ingresso. In particolare, efficace è stato il contatto con l'Ispettorato - avente sede presso il Ministero degli affari esteri - di vigilanza sulle rappresentanze diplomatiche e consolari, e con gli stessi consolati, per risolvere casi di diniego di visto d'ingresso per ricongiungimento familiare (i visti d'ingresso ad altro titolo, da una parte essendoci stata la c. d. "minisanatoria", dall'altra non essendo stato ancora emanato il decreto sulla programmazione dei flussi d'ingresso, sono stati richiesti in misura molto minore).

I dinieghi in massima parte hanno riguardato la mancata prova dell'identità personale dei ricongiungendi, e del vincolo parentale col richiedente. Le rappresentanze di volta in volta interpellate hanno sempre fornito in modo sollecito ogni chiarimento richiesto e, quando

se ne è verificata la possibilità, tramite nuovi ed approfonditi colloqui con gli interessati e il reperimento di ulteriore documentazione, hanno rilasciato il visto. Ciò si è tradotto in un notevole vantaggio pratico per gli istanti, che hanno così evitato la lunga e dispendiosa procedura giurisdizionale, prevista per i provvedimenti di diniego del visto, di ricorso al TAR del Lazio.

La nuova disciplina organica sull'immigrazione – che, è bene ribadirlo, costituisce la prima esperienza italiana di trattazione normativa di ogni aspetto (scorporata a monte la normativa sul diritto di asilo, che fa parte di un autonomo e diverso testo, ancora allo stato di disegno di legge) del fenomeno immigratorio, pone continue problematiche per la tendenza del fenomeno a "scostarsi dal testo". In altre parole, il legislatore "non ce la fa" a tener dietro al prospettarsi di situazioni sempre nuove. Infatti, gli organi competenti all'applicazione della normativa, pongono in modo continuo ai ministeri dell'Interno, del lavoro e degli esteri, miriadi di quesiti che trovano solo talvolta soluzioni generali nella emanazione di circolari esplicative, che a loro volta pongono problemi di legittimità ove tendano a restringere la portata delle norme. Ne consegue che il problema più grande che si osserva è, ancora una volta, la disparità di linea seguita dalle varie Questure e, più in generale, dagli organi periferici dei ministeri suddetti.

7. LA PROMOZIONE DELLE GARANZIE DEL CITTADINO

L'iniziativa condotta dall'Ufficio per l'applicazione della legge 127/97 ha contribuito al rafforzamento della funzione istituzionale del

Difensore civico, che si è intrecciata con i processi di riorganizzazione istituzionale e amministrativa ai vari livelli. Una maggiore conoscenza sul ruolo della difesa civica ha trovato riscontro nei molteplici rapporti con le amministrazioni e le organizzazioni pubbliche, locali e nazionali.

Questa rete di scambi e di collaborazioni ha consolidato esperienze e sperimentazioni anche significative. Se ha potuto contare in Toscana su un tessuto di servizi orientato all'autogoverno, l'azione tesa a rendere accessibili i diritti conseguenti alla legge 127/97 ha consentito di rimarcare il tema centrale delle garanzie del cittadino.

In questa direzione si colloca l'impegno per dare certezza e trasparenza all'azione dei governi locali e responsabilizzare chi opera in prima fila, riducendo in primo luogo il carico della produzione amministrativa e legislativa. Nessuno sottovaluta l'importante cammino di innovazioni istituzionali e amministrative che è stato avviato, per una amministrazione pubblica che risponda non solo in rapporto agli obiettivi, ma anche alla imparziale e corretta gestione delle risorse.

Sul piano della tutela istituzionale il frutto più importante dell'attività portata avanti nel '99 è stato sicuramente la collaborazione con i Difensori civici locali, mettendo in primo piano l'esigenza di aderire alle diverse realtà territoriali e rispondere meglio alla specificità dei bisogni e delle situazioni soggettive.

Anche le convenzioni con i Comuni per l'esercizio della difesa civica, se, da un lato, hanno confermato il valore temporaneo della funzione di supplenza del Difensore civico regionale, dall'altro hanno contribuito a rafforzare la fiducia dei cittadini nel suo ruolo istituzionale, come segnalato anche sondaggi promossi fra le popolazioni interessate.

Il consuntivo che si può trarre da questo secondo anno di esercizio della legge 127/97 è che una tutela incentrata a livello comunale e orientata ad un'ottica "comprensoriale" appare certamente la più idonea e funzionale. Una difesa civica più vicina ai cittadini, in grado di offrire una risposta alla frammentarietà che ancora caratterizza assetti e processi istituzionali e, in pari tempo, di corrispondere a criteri di autonomia, funzionalità, economicità di gestione.

Il decentramento delle funzioni amministrative risponde quindi alla stessa evoluzione della difesa civica, che oggi può e deve considerarsi parte integrante dei servizi che la pubblica amministrazione offre ai cittadini.

7.1. La sussidiarietà: nuove garanzie a livello locale

L'ampia collaborazione delle amministrazioni statali e locali è anch'essa una conferma dell'importanza di una riforma nazionale che faccia perno su una diffusa articolazione territoriale. Ma al principio per il quale le decisioni devono essere prese al livello istituzionale più vicino ai cittadini non ha finora corrisposto un bilanciamento in tema di garanzie. Avvicinare le decisioni al cittadino, vuol dire avvicinare al cittadino anche gli strumenti di garanzia.

Se l'ente locale è tenuto al rispetto delle procedure e delle norme che garantiscono i diritti e la trasparenza, è un fatto che, con la separazione fra decisioni amministrative e politiche, l'interlocutore del cittadino è sempre più il funzionario amministrativo, spesso senza la possibilità per il rappresentante politico di modificare in qualche modo la decisione presa a livello tecnico.

Di fronte alle aspettative di un nuovo rapporto con le responsabilità dell'Ente locale su tutte le questioni concernenti il buon andamento dell'amministrazione, emergono quindi sempre più le competenze tecnico-dirigenziali, che vanno ad incidere direttamente sui diritti e gli interessi dei cittadini. È vero che l'art. 17/45 della legge 127 ha dato al Difensore civico regionale un potere di nomina del "commissario ad acta" nei confronti degli enti locali, ma ciò solo nel caso di omissione di atti obbligatori per legge.

Il sistema di difesa civica sul territorio si presenta perciò fortemente incompleto e lacunoso, in un contesto nel quale i processi di decentramento e di riorganizzazione registrano anche i ritardi delle Assemblee elettive ad assumere moderne funzioni di controllo, capaci di controbilanciare lo spostamento dei poteri alle competenze esercitate dagli esecutivi. Questa evoluzione evidenzia l'assenza di adeguate prerogative e di effettivi poteri di "conciliazione".

A questo si aggiunge la crisi della giustizia, i suoi tempi patologici, che sospingono di frequente la pubblica amministrazione, anche in presenza di fondati elementi, a non accogliere gli inviti del Difensore civico, sia esso regionale o locale, nella presunzione che difficilmente il cittadino sarà disposto ad affrontare i tempi lunghi e dispendiosi di un procedimento giurisdizionale.

Questo atteggiamento si avverte soprattutto nei settori dell'urbanistica e dei trasporti, ma anche in altri campi, fino a quelli che attengono allo stesso rapporto di lavoro. Da qui il bisogno di introdurre nuovi meccanismi che consentano l'esercizio di sufficienti forme di "garanzia" da parte del Difensore civico. Ma questa esigenza, ancorché su un piano diverso, sembra estendersi oggi alla Regione che, a seguito degli intensi e legittimi processi di delega nel governo del territorio, si vede costretta ad adire la via giurisdizionale

per l'eventuale annullamento di strumenti urbanistici adottati in violazione di linee ed atti di programmazione approvati a livello regionale o provinciale.

E' innegabile che l'attribuzione al Difensore civico di eventuali provvedimenti cautelari e di un potere di sospensiva dei termini per l'impugnativa dell'atto amministrativo, riuscirebbero senz'altro efficaci, in un'ottica di equilibrio tesa a risolvere i conflitti in modo conciliativo, come del resto praticato nell'esercizio dei poteri sostitutivi ex legge 127/97.

Nessuno sottovaluta lo sforzo di ammodernamento, ma l'amministrazione pubblica continua a produrre conflittualità non compatibili con una società moderna. Emergono le difficoltà ad una cultura capace di far avanzare, da un lato, il principio di sussidiarietà; dall'altro, di tradurre le innovazioni istituzionali anche sul piano organizzativo degli strumenti di tutela.

7.2. L'evoluzione dei diritti

Dopo la legge 241/90 sul procedimento amministrativo, la 142/90 in materia di enti locali e le disposizioni sulle responsabilità amministrative del '93, il quadro della legislazione orientata alla dei diritti e degli interessi dei cittadini si è certo ampliato attraverso i provvedimenti volti a migliorare i rapporti con la pubblica amministrazione, le nuove discipline in materia sanitaria, ambiente, *privacy*, beni culturali, comunicazioni, immigrazione, ecc., fino alle *leggi Bassanini* del '97, alle norme del '98 per la difesa dei consumatori e degli utenti, a quelle per la semplificazione delle procedure e dei controlli.

A queste innovazioni si sono accompagnate molteplici disposizioni a carattere locale, di pari passo con le *carte dei servizi*, gli *uffici per le relazioni con il pubblico*, gli *sportelli unici* per l'impresa, fino alla recente legge toscana 52/99 che ha attribuito in modo specifico ai Difensori civici il potere di intervenire attraverso "commissari ad acta" in materia di concessioni edilizie, in analogia a quello conferito dalla legge 127/97 riguardo ad atti obbligatori degli enti locali.

Questi sviluppi e una persistente situazione di sofferenza della pubblica amministrazione sono alla base del notevole aumento delle domande dei cittadini, che rappresentano l'attività fondamentale dell'Ufficio. E' un fatto che la competenza dell'Ufficio è entrata *a pieno regime* nei riguardi di tutte le amministrazioni pubbliche - statali, regionali e locali - operanti in Toscana. Una svolta di evidente significato quantitativo e qualitativo.

L'espansione delle competenze e i crescenti diritti che derivano dalla cittadinanza europea, hanno superato i limiti di una esperienza più orientata a funzioni di controllo, contribuendo ad una collocazione dell'Ufficio quale *intermediario* tra l'amministrazione e gli interessi espressi dai cittadini e dalla società civile. Anche le prospettive aperte dalla attesa legge quadro nazionale configurano in sostanza questo nuovo ruolo istituzionale del Difensore civico.

Una duplice funzione di "conciliazione", collocata nel quadro dell'organizzazione pubblica: quella di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, singoli o associati, e quella nei confronti dell'amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza ed equità, cui si legano anche funzioni particolarmente complesse in materia di poteri "sostitutivi" nei riguardi degli Enti locali.

7.2. La qualità dei servizi

L'efficacia dei processi decisionali è la condizione per nuovi obiettivi di efficienza ed equità. L'attuale dispersione delle competenze amministrative e la proliferazione di organi e uffici 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 Toscana per migliorare la qualità dei servizi e i rapporti con i cittadini sono indicativi delle notevoli potenzialità che esistono. La qualità è anche riduzione dei costi che derivano dalle inefficienze, per liberare risorse sempre meno disponibili.

La diffusione delle carte dei servizi ha contribuito certamente ad una maggiore consapevolezza sul diritto a prestazioni di qualità. Allo stesso modo l'interesse all'entrata in funzione degli "sportelli unici" per le imprese è indicativo del rapporto sempre più stretto fra riorganizzazione amministrativa, processi di sviluppo locale e garanzie dei cittadini. Anche le imprese devono poter contare su procedure semplificate, in grado di fornire tutte le autorizzazioni necessarie, con effetti positivi nel campo dei servizi.

Ai controlli di tipo finanziario, che hanno acquistato un carattere predominante, devono seguire controlli di "risultato" attraverso un confronto ancorato ai bisogni effettivi dei cittadini e delle imprese, anziché con le procedure vigenti.

Una funzione pubblica sempre più orientata alla "qualità", alla flessibilità della domanda e al bisogno di umanizzare servizi e rapporti, richiede di poter contare su tutte le risorse della società civile. In questo ambito si collocano i nuovi compiti dell'associazionismo, puntando alla qualificazione dell'offerta

pubblica, avviando forme di complementarietà nell'erogazione dei servizi, nel sostegno alle situazioni più deboli, nella lotta ai fenomeni di esclusione.

7.3. I rapporti con la società civile

L'obiettivo è quello di allargare "l'area della cittadinanza", attraverso un rapporto più avanzato tra amministrazioni e movimenti associativi, anche in settori particolarmente innovativi, abbandonando procedure e appesantimenti che rappresentano un ostacolo ad una maggiore collaborazione.

Anche l'Ufficio del Difensore civico regionale è chiamato a rafforzare la sua capacità di intervento. L'iniziativa portata avanti nel '99 ha teso naturalmente a sviluppare la fiducia nelle responsabilità che fanno capo, rispettivamente, al ruolo "istituzionale" e "non istituzionale" della tutela dei cittadini, come riconosciuto anche a livello europeo e internazionale.

Questa iniziativa si è rivolta in larga parte nel campo della sanità, per il ruolo fondamentale svolto da alcune associazioni che riuniscono i soggetti colpiti da determinate patologie o loro familiari. Rispondere ai cittadini significa infatti cercare una soluzione a problemi concreti, talvolta alle emergenze, come dimostrano le innumerevoli organizzazioni, associazioni professionali, movimenti, gruppi, motivati da obiettivi e interessi diversi, ma che si estendono a campi vitali per la tutela dei diritti.

Anche le associazioni dei consumatori hanno acquistato con la nuova legge 281 un carattere operativo, sono diventate interlocutori della pubblica amministrazione, del Governo, del Parlamento. Si

tratta anche qui rafforzare nei consumatori e negli utenti la fiducia di risolvere le controversie in modo efficace e tempestivo. Non di rado le stesse associazioni si rivolgono al ruolo istituzionale del Difensore civico, evidenziando le essenziali sinergie che si vanno determinando fra questa funzione e l'azione delle associazioni, in una fase di avanzata privatizzazione dei servizi, che richiede forte autorevolezza di indirizzi e criteri certi di amministrazione, dal momento che le controversie possibili si estendono a tutta la gamma dei servizi pubblici.

Questi nuovi rapporti riflettono d'altra parte il ruolo istituzionale e politico cui le Regioni e i Comuni sono chiamati, in analogia alla esperienza degli altri paesi europei, dove ad esempio i consumatori, gli utenti e le loro associazioni possono contare su risorse e capacità che restano ancora fuori dai nostri orizzonti.

Non a caso in ambito europeo assistiamo al tentativo di ricondurre queste politiche ad un quadro unitario e più avanzato delle forme di tutela. Una riprova questa dei limiti operativi che si vanno cumulando sulla difesa civica istituzionale in assenza di una riforma nazionale in grado di favorire un moderno 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. La sussidiarietà, i nuovi diritti orientati all'efficienza, all'imparzialità, alla speditezza, il ruolo della società civile e delle formazioni sociali, incidono quindi nel più generale settore pubblico, chiamato a confrontarsi con le nuove domande.

Ma non è possibile immaginare servizi più efficienti - dalla sanità ai trasporti, dall'ambiente all'informazione - senza la costruzione di regole certe e avanzate nei diversi sistemi di amministrazione,

produzione ed erogazione di beni e di servizi, superando la frammentarietà e la settorializzazione che, sotto la spinta delle emergenze, rischiano di coinvolgere anche gli strumenti di tutela.

Si è aperta dunque una nuova fase nella quale le amministrazioni statali, regionali e locali sono chiamate a rapidi adeguamenti nei rapporti con i cittadini e la società civile, ad aggregare energie, avviare nuove sperimentazioni, far avanzare il quadro delle garanzie, evitando i pericoli di una burocratizzazione delle risposte.

8. LA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI TOSCANI

L'attuazione della legge 127/97 si è inserita in un sistema che ha valorizzato l'intera rete per la difesa civica. Molti centri grandi e piccoli della Toscana hanno proceduto per la prima volta alla elezione del proprio Difensore civico: Viareggio, Pontremoli, Carrara, Livorno, i Comuni della Val Tiberina, quelli dell'Amiata grossetana, Prato, Pisa, Siena.

Non è quindi un caso se il coordinamento regionale si è trasformato nel dicembre 1998 in un vero e proprio organismo associativo, con la costituzione della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" volta alla valorizzazione di ogni singola esperienza e al rafforzamento del ruolo istituzionale del Difensore civico.

L'obiettivo è quello di un contesto regionale di difesa civica orientato ad un "sistema" di garanzie dei diritti e degli interessi individuali; a qualificare tutto il campo dei servizi, facendo leva sulle

risorse pubbliche e private disponibili alla soluzione dei problemi; al rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana, in un contesto di lotta ai processi di emarginazione.

Dall'esperienza concreta è uscita la validità di una scelta che ha collocato le funzioni di coordinamento previste dalla legge regionale 4/94 in un quadro di effettiva rappresentatività di tutte le sue componenti, adeguando la difesa civica al "principio di sussidiarietà", in sintonia con i processi di decentramento e con il ruolo delle formazioni sociali nei vari campi della tutela.

A questo livello si qualifica il contributo della difesa civica toscana affinché le amministrazioni pubbliche locali siano sempre più informate a criteri di imparzialità, efficienza ed equità. Il nuovo organismo associativo ha posto così le basi per una costante esperienza di scambio e di approfondimento sulle problematiche comuni, ma anche per consentire alla difesa civica regionale e locale una più alta capacità di rappresentanza.

La Conferenza permanente dei Difensori civici toscani viene quindi ad inserirsi nel grande obiettivo di dar vita in Toscana ad una moderna "infrastruttura" dei diritti umani e civili: il perno di un sistema di garanzie capace di assecondare la spinta all'autonomia della funzione civica di fronte ai pesanti condizionamenti fra le necessità e le reali possibilità di risposta.

Sul piano operativo, la Conferenza toscana ha consentito in primo luogo il rilancio dell'iniziativa toscana, sia in direzione Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, sia nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi istituzionali a livello di Regioni, Province e Comuni.

In secondo luogo, ha posto le condizioni per una estensione dei raccordi con le molteplici organizzazioni di tutela, a partire dalle

"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.

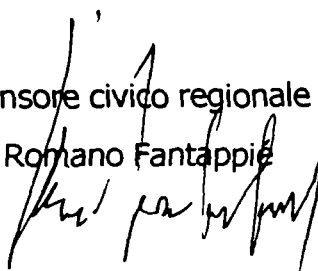
Questo indirizzo, in sintonia con i principi della cittadinanza europea, ha potuto trovare forti raccordi nel quadro più ampio della difesa civica europea, che hanno valorizzato la rappresentatività del Coordinamento nazionale e di un ruolo cui si legano crescenti responsabilità, anche nella costruzione 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

presente legge, nel rispetto anche dei principi desumibili dal presente articolo

3. Al Difensore Civico delle Regioni, delle Province Autonome, delle Province e delle Città Metropolitane, può essere rivolta istanza affinché su atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale eserciti un'azione di mediazione o, su consenso delle parti, un giudizio secondo equità, anche al fine di ridurre il contenzioso presso gli organi giurisdizionali
4. Nel caso di cui al 3° comma l'istanza deve essere presentata dal soggetto interessato, ad uno dei Difensori Civici di cui al comma precedente, prima che sia decorso il termine previsto per l'impugnazione in sede giurisdizionale dell'atto
5. L'Ufficio del Difensore Civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti individuabili sulla base dell'atto impugnato e nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli, e convoca il rappresentante dell'amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'eventuale accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è verbalizzato dal Difensore Civico ed è immediatamente esecutivo
6. Nelle ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al Difensore Civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al Difensore Civico e, comunque, per un termine massimo di 3 mesi
7. In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al Difensore civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Gli interessati hanno comunque facoltà di rivolgersi al Difensore Civico, ai sensi del comma 1 del presente articolo
8. I Difensori Civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

Conferenza degli Ombudsmen e delle Commissioni per le petizioni dell'Unione Europea e della cooperazione con il Mediatore Europeo

Documento conclusivo

Premessa

Gli *Ombudsmen* regionali dell'Unione e i Presidenti delle Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali, riuniti a Firenze l'11-12 novembre 1999, a conclusione della Conferenza aperta dalle relazioni del Mediatore Europeo e del Presidente della Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo, rilevano che il ruolo della difesa civica regionale mai come oggi appare legato alle prospettive più generali dell'integrazione europea.

Dopo l'unione monetaria l'Europa non può ripiegarsi su se stessa, ma aprirsi e cooperare con determinazione per avvicinare l'Unione ai suoi cittadini, rendere visibile e operante la dimensione europea. Valorizzare il mercato, la libera circolazione delle persone e dei beni, le straordinarie risorse dell'economia, della società e della cultura, impone rapporti più avanzati fra istituzioni e società, quale contributo essenziale per una effettiva democrazia europea e per una organizzazione al servizio dei cittadini.

Il rafforzamento della legittimità democratica

La tutela dei diritti e degli interessi delle persone dinanzi alle pubbliche amministrazioni, l'estensione dei poteri di inchiesta e di petizione del Parlamento Europeo, l'attribuzione di maggiore efficacia agli strumenti della Corte di giustizia, rappresentano un rafforzamento ineludibile per la legittimità democratica dell'Unione e per trasferire l'integrazione europea da ottiche ancora settoriali ad una ripartizione equilibrata e trasparente di responsabilità fra Unione, Stati membri e Regioni.

Anche nei contesti più avanzati la sfida della qualità richiede nuovi modelli di organizzazione, nella formazione delle scelte, negli atti, nei comportamenti: una pubblica amministrazione efficiente e disposta ad affrontare ad ogni livello il giudizio dei suoi cittadini.

Un'amministrazione pubblica aperta e competitiva

Non si fa abbastanza per ammodernare, semplificare, ridurre il peso delle burocrazie e dei vincoli che penalizzano i cittadini e le imprese. Troppo spesso ingenti risorse alimentano meccanismi e strutture che non hanno ragione di essere, anziché produrre nuovi servizi, mentre non si arrestano processi che vanno alterando perfino valori fondamentali della vita dei singoli e delle famiglie.

Lo sviluppo passa ormai da reali processi di convergenza anche nella tutela degli interessi dei cittadini; dalla fiducia nei comuni diritti e nei mezzi necessari per farli valere; dalla possibilità di risolvere in modo semplice e diretto le controversie e i problemi che incontrano con la pubblica amministrazione. Questa è la via per produrre nuovi valori sociali, nella tolleranza e nelle diversità, combattendo in primo luogo abusi, violazioni, inerzie, e facendo leva su storiche conquiste di civiltà.

Con la cittadinanza europea ogni cittadino può rivolgersi al Mediatore Europeo contro la "cattiva amministrazione" delle istituzioni comunitarie. Ma l'attuazione dei diritti che derivano dalla legislazione comunitaria è affidata ormai per larga parte - e ancor più in futuro - alle amministrazioni regionali. Oltre il 70% delle denunce rivolte al Mediatore Europeo riguardano infatti le istituzioni degli Stati membri.

Non si tratta di estendere la sua vigilanza ai livelli regionali e nazionali, ma di applicare anche nel campo della tutela non giurisdizionale quei principi di sussidiarietà e prossimità che rappresentano lo spartiacque della nuova Europa, a fianco dell'obiettivo sancito dalle *Disposizioni comuni* che chiama l'Unione a "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini".

Questo *deficit* di garanzie acuisce squilibri e disparità economiche e sociali. Abbiamo diritti e doveri comuni, senza organi comuni che li riconoscano e li tutelino ai vari livelli. Non compete alla giustizia la cura degli interessi diffusi, e neppure di proporre alla pubblica amministrazione miglioramenti e riforme. La durata e l'onerosità dei procedimenti e dei processi, così come l'incertezza delle esecuzioni, sono poi fonte di crescente preoccupazione, al pari del continuo aumento delle attività giurisdizionali.

La spinta al regionalismo investe perciò lo stesso ruolo degli *Ombudsman* regionali e delle Commissioni per le petizioni delle Assemblee legislative regionali. Migliorare l'organizzazione e l'offerta pubblica significa anche allargare gli interessi comuni, perché all'unione monetaria si affianchi una risposta alle nuove domande di libertà: l'occupazione, ma anche lo sviluppo sostenibile, la salute, la scuola, la qualità dell'ambiente, la giustizia sociale, la sicurezza, le pari opportunità, la libera circolazione.

L'Europa dei cittadini e delle Regioni

La nuova Europa sarà quella dei cittadini: una Unione sostenuta dalla comune cittadinanza europea. Se chiediamo ai nuovi paesi candidati istituzioni capaci di garantire la democrazia e il rispetto dei diritti umani e civili, dobbiamo offrire agli europei l'Europa dei diritti riconosciuti e praticati; l'Europa che fa rispettare e promuove lo stato di diritto e la giustizia.

Crescita economica e cittadinanza sono la condizione per la stabilità e l'avvenire dell'Europa. Dopo il Trattato di Amsterdam la cooperazione

avviata in nuovi campi e settori sociali comporta la revisione di numerosi strumenti legislativi ed un avanzamento di tutti i settori della pubblica amministrazione. Diversamente, il rischio è che prevalga una visione "funzionale" della costruzione comunitaria, con una ipertrofia di organi tecnici sottratti ad ogni controllo.

Non sarà possibile rafforzare i sistemi locali, diffondere l'innovazione in ogni campo, sviluppare la ricerca, adeguare le reti di comunicazione, senza un più intenso dialogo sociale orientato a decentralizzare, responsabilizzare, semplificare, rendere trasparenti le gestioni interne.

Una Europa più forte e solidale

Abbiamo la possibilità di creare un'Europa aperta a tutti i popoli del continente. Un'Europa democratica, che offra prosperità e parità di diritti. Questo orizzonte richiede una nuova coerenza in tutte le politiche per i diritti dell'uomo, divenuta decisiva nelle relazioni con i paesi terzi.

I cittadini hanno bisogno di una Europa in grado di mantenere viva la sua vocazione civile davanti all'incontro con culture diverse; un'Europa capace di affermare una "struttura" più avanzata delle libertà, ma anche di battersi per nuove frontiere dell'uguaglianza e della solidarietà.

La rapidità e la profondità dei mutamenti sono fonte di sviluppo, ma anche di problemi e perfino di attacchi ai diritti dell'uomo e alla democrazia. L'aumento dei bisogni spinge alla ricerca di nuove compatibilità, a vantaggio di una crescita diffusa e della valorizzazione della persona umana, nella scuola, nel lavoro, nelle città, nei sistemi di protezione.

Ciò significa inglobare l'efficienza e l'equità dell'azione amministrativa, per colmare lo scarto che rischia di allargarsi fra democrazia economica e democrazia sociale, fra Europa reale ed Europa legale, rimettendo i cittadini e i loro diritti al centro della costruzione europea, quale fondamentale risorsa di sviluppo, di riequilibrio, di progresso.

La Conferenza Europea degli Ombudsman e delle Commissioni regionali per le petizioni

Il cammino europeo verso incisive riforme istituzionali richiede anche risposte concrete, a fronte di una preoccupante conflittualità fra cittadini e amministrazioni (violazione dei diritti, abuso di potere, procedure illecite, irregolarità, inerzie, omissioni) e dei crescenti livelli di conoscenza e informazione richiesti dai cittadini, a partire dalle attività dell'Unione.

Sempre più di frequente gli *Ombudsman* regionali e le Commissioni per le petizioni delle Assemblee legislative regionali si configurano come *osservatori* privilegiati sui problemi che i cittadini incontrano nell'esercizio dei loro diritti. Anche l'istituto della "petizione" risponde sempre più al bisogno degli europei di prendere posizione su determinate materie, di

segnalare opportunità e richieste di azione destinate a caratterizzare l'impegno delle Commissioni anche su questioni generali e di principio.

Dopo l'istituzione del Mediatore Europeo ha preso corpo una maggiore consapevolezza dei compiti in direzione di un'amministrazione pubblica competitiva e in grado di alimentare il rispetto di irrinunciabili diritti della persona. E' tempo dunque di uscire dalle enunciazioni. Il diritto comunitario deve fare sostanziali progressi nel riconoscimento dei diritti sociali fondamentali, della lotta contro ogni forma di esclusione, delle pari opportunità.

Coordinamento interregionale e cooperazione
con il Mediatore Europeo e la Commissione
per le petizioni del Parlamento Europeo

La cooperazione avviata con la prima Conferenza di Barcellona del 1997, fra *Ombudsman* regionali, Mediatore Europeo e Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali, risponde al bisogno di un decisivo avanzamento nella difesa di diritti che non sono esclusivamente rimessi allo Stato o ad ambiti sovranazionali, ma da affermare come *standard* di ogni amministrazione pubblica.

Anche il valore che va assumendo la difesa dei diritti umani dimostra la necessità di una politica "integrata" a livello di Unione. Una rete di tutela capace di far progredire dal basso una nuova consapevolezza del destino comune, della pace innanzitutto che, alle soglie del nuovo millennio, appare indissolubilmente legata a quella per la libertà e la dignità dei popoli e di ogni uomo.

Quale espressione unitaria per la valorizzazione e l'autonomia della difesa civica regionale, la Conferenza Europea degli *Ombudsman* e dei Presidenti delle Commissioni per le petizioni rappresenta lo strumento più alto di coordinamento interregionale e di cooperazione con il Mediatore Europeo e la Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo. Da qui:

- lo sviluppo dei rapporti con il Mediatore Europeo e con la Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo nei settori di comune interesse, nonché dei rapporti, delle collaborazioni e dei collegamenti con i vari livelli della tutela non giurisdizionale, anche in funzione della ricerca di principi e prerogative che attengono alla autonomia e indipendenza della difesa civica;
- il sostegno alle politiche europee per la convergenza istituzionale e l'efficienza dell'azione pubblica (qualificazione dell'offerta, servizi, trasparenza, semplificazione);
- la spinta all'attuazione dei principi di sussidiarietà e prossimità in quanto fondamentali e vincolanti per tutte le istituzioni ed orientati a valorizzare le identità regionali e locali, a rafforzare il dialogo con i cittadini e la trasparenza dei processi decisionali;

- il rafforzamento dei processi di formazione professionale e dei sistemi informativi per il reciproco scambio di conoscenze e la diffusione di una avanzata cultura di difesa civica, con particolare riguardo al contributo educativo e formativo dei giovani e alla collaborazione con le molteplici espressioni della società civile.

Costituzione della Conferenza Permanente Europea

La Conferenza si riunisce almeno ogni due anni. Un Gruppo di lavoro sarà incaricato per iniziativa degli *Ombudsman* regionali di curare la individuazione della sede e l'elaborazione delle proposte programmatiche e organizzative. A questo fine:

- cura i rapporti con tutti gli *Ombudsman* regionali e Presidenti di Commissioni regionali per le petizioni e mantiene i necessari raccordi con il Mediatore Europeo, il Parlamento Europeo e le altre istituzioni comunitarie;
- trasmette e riceve dagli *Ombudsman* regionali e Presidenti di Commissioni regionali che fanno capo alla Conferenza i documenti di reciproco interesse;
- sostiene con gli *Ombudsman* regionali interessati sia iniziative di cooperazione interregionale in ambito europeo sia di assistenza tecnica a favore di paesi terzi dove la difesa civica e i diritti umani presentano situazioni che richiedano solidarietà e sostegno, anche in termini di progettazioni e studi finalizzati.

Approvato per acclamazione a Firenze, il dì 12 novembre 1999.

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 metà 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.

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE TOSCANA**

**Rete territoriale toscana
di difesa civica**

PAGINA BIANCA

Ente	Comunità Montana Amiata Grossetana		
Difensore civico	Michele Nannetti		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Loc. Colonia 58031 - Arcidosso
Telefono	0564/969611	fax	0564/967093
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Comunità Montana		19.637	
Arcidosso		4.160	
Castel del Piano		3.765	
Castell'Azzara		1.991	
Cinigiano		2.955	
Roccalbegna		1.375	
Santa Fiora		2.933	
Seggiano		1.083	
Semproniano		1.375	
Giorni e orari ricevimento	in sede		
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comunità Montana Appennino Pistoiese		
Difensore civico	Katiuscia Torselli		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via Villa Vittoria, 129/b 51028 San Marcello P.se
Telefono	0573/6213247 0573/6213216 0339/3019587 (privato)	fax	0573/630116
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Comunità Montana		20.241	
Comuni convenzionati		12.014	
Abetone		721	
Cutigliano		1.747	
Marliana		2.851	
Montale		11.860	
Pescia		20.297	
Piteglio		1.941	
Sambuca P.se		1.648	
San Marcello P.se		7.335	
Giorni e orari ricevimento	in sede	1° e 3° sabato 9,30/13,00 4° venerdì 9,30/13,00	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 gennaio	

Ente		Comune di Arezzo	
Difensore civico		Anna Maria Nuti	
sede	Comune	indirizzo	Via S. Niccolò, 3 52100 - Arezzo
Telefono	0575/3770 0575/295692	fax	0575/295692
e-mail	difcivico@comune.arezzo.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Arezzo		91.077	
Giorni e orari ricevimento	in sede	Lunedì, martedì, giovedì (15,00/18,00); mercoledì, venerdì (9,00/12,00)	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro		31 marzo	

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ente	Provincia di Arezzo		
Difensore civico	Laura Guidelli		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza Libertà, 3 52100 - Arezzo
telefono	0575/392298 0575/392321	fax	0575/392327
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Provincia di Arezzo		316.433	
Comuni convenzionati		79.421	
Anghiari		5.866	
Bibbiena		11.212	
Capolona		4.562	
Castel Focognano		3.369	
Castelfranco di Sopra		2.703	
Chitignano		851	
Civitella in Val di Chiana		7.966	
Manciano della Chiana		2.456	
Montemignaio		557	
Monterchi		1.880	
S. Giovanni Valdarno		17.508	
Sansepolcro		15.696	
Subbiano		4.795	
Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì, giovedì 9,00/12,30 martedì 15,30/18,30	
	in sedi distaccate	2° mercoledì Anghiari 11,30/13,30, Monterchi 9,00/11,00 1° giovedì Bibbiena 9,00/12,00 3° venerdì Civitella V.C. 9,00/12,00 1° e 3° martedì S. Giovanni V.A. 9,00/12,00 1° e 3° mercoledì Sansepolcro 9,12,00 su appuntamento: Capolona, Castelfocognano, Castelfranco di Sopra, Chitignano, Manciano della Chiana, Montemignaio, Subbiano.	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comune di Barga		
Difensore civico	Manuele Bellonzi		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Garibaldi 55051 - Barga
telefono	0583/72471 0583/724774	fax	0583/723745
e-mail	difensore@lycosmail.com		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Barga		10.009	
Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 14,00/16,00	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comune di Calci		
Difensore civico	Sandra Munno		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Garibaldi, 1 56011 - Calci
telefono	050/939523	fax	050/938202
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Calci		5.612	
Giorni e orari ricevimento	In sede	martedì 16,00/18,00	
	In sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		15 maggio	

Ente	Comune di Camaione		
Difensore civico	Sandra Triglia		
sede	Comune	indirizzo	55041 - Camaione
telefono	0584/986227	fax	0584/980558
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Camaione		30.648	
Giorni e orari ricevimento		in sede	mercoledì 8,30/12,30
		In sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		30 giugno	

Ente	Comune di Campi Bisenzio		
Difensore civico	Maria Cristina Mangieri		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Ballerini, 9 50013 - Campi Bisenzio
telefono	055/89591 055/8959575-576 055/8959579	fax	055/8959599
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Campi Bisenzio		35.581	
Giorni e orari ricevimento		in sede	sabato 8,30/13,30
		in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 gennaio	

Ente	Comuni di Capannori e Porcari		
Difensore civico	Cesare Biancalana		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza A. Moro, 1 55012 - Capannori
telefono	0583/428312	Fax	0583/936800
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
		50.696	
Capannori		43.903	
Porcari		6.967	
Giorni e orari ricevimento		In sede	giovedì, sabato 10,30/11,30
		In sedi distaccate	2° e 4° mercoledì 10,00/11,30
Relazione annuale attività da presentare entro.....		non c'è una data vincolante (aprile-maggio)	

Ente	Comune di Carrara		
Difensore civico	Fernando Bertoli		
sede	Comune	indirizzo	Piazza 2 Giugno 54036 Marina di Carrara
telefono	0585/630560 (abitazione) 0585/869338 (ufficio)	fax	0585/245036 0585/777524
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Carrara		65.482	
Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì e sabato 9/14	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comune di Cascina		
Difensore civico	Adriano Giachetti		
sede	Comune	indirizzo	56021 - Cascina
telefono	050/719111	fax	050/703800
e-mail	infourp@comune.cascina.pi.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Cascina		36.899	
Giorni e orari ricevimento		In sede	mercoledì 8,30/13,30
		In sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 gennaio	

Ente	Comune di Castagneto Carducci		
Difensore civico	Claudio Traini		
sede	Comune	indirizzo	57024 - Donoratico
telefono	0565/778410 0565/777577 (segreteria)	fax	0565/774336
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Castagneto Carducci		8.290	
Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì 9,00/13,00	
	In sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 gennaio	

Ente	Comune di Castelnuovo Berardenga		
Difensore civico	Fabio Finetti		
sede	Comune	indirizzo	53033 - Castelnuovo Berardenga
telefono	0577/3511	fax	0577/355273
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Castelnuovo Berardenga		7.373	
Giorni e orari ricevimento	in sede	1°/3° mercoledì 9,00/11,00	
	in sedi distaccate	2° mercoledì Montaperti 9,00/11,00 4° mercoledì Quercia Grossa 9,00/11,00	
Relazione annuale attività da presentare entro		1 marzo	

Ente	Comuni associati zona Chianti Fiorentino		
Difensore civico	Marcello Possenti		
sede	Comune	indirizzo	50012 - Bagno a Ripoli
telefono	055/63901-312 055/8075359 (Barberino V.E.) 055/85451 (Greve in Chianti) 055/82561 (S. Casciano) 055/805081 (Tavarnelle V.P.)	fax	055/6390267
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
(Chianti fiorentino)		65.263	
Bagno a Ripoli		26.506	
Barberino Val d'Elsa		3.591	
Greve in Chianti		11.946	
San Casciano		16.149	
Tavarnelle Val di Pesa		7.071	
Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 10,00/12,00 giovedì 15,30/17,30	
	in sedi distaccate	2°, 4° giovedì 10,00/12,00 Barberino V.E. 1°, 3° sabato 10,00/12,00 Greve in Chianti 1°, 3° lunedì 10,00/12,00 San Casciano 1°, 3° giovedì 10,00/12,00 Tavarnelle V.P.	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		30 aprile	

Ente	Comune di Empoli		
Difensore civico	Antonino Bondi		
sede	Comune	indirizzo	Via G. del Papa, 43 50053 - Empoli
telefono	0571/757939 0571/757908 0571/2681 (Fucecchio) 0571/268296 (Fucecchio)	fax	0571/757910
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Empoli		43.885	
Fucecchio		20.083	
Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì e giovedì 9,30/12,30 (collaboratori sigg. Pantaleo e Niccolai)	
	in sedi distaccate	1° e 3° lunedì Fucecchio 10/13	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comune di Fiesole		
Difensore civico	Luciano Aloigi		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Mino, 26 50014 - Fiesole
telefono	055/595478 055/5961257 055/7591332 (lavoro)	fax	055/599478
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Fiesole		15.120	
Giorni e orari ricevimento		in sede	1° e 3° sabato 9,00/12,30
		in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comune di Figline Valdarno		
Difensore civico	Giuseppe Tamburrino		
sede	Comune	indirizzo	Piazza IV Novembre, 3 50063 - Figline Valdarno
telefono	055/91251	Fax	055/953654
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Figline Valdarno		16.600	
Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì, martedì e venerdì 10/12,30	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro		31 marzo	

Ente	Comune di Follonica		
Difensore civico	Massimiliano Quercetani		
sede	Comune	indirizzo	L.go Felice Cavallotti, 1 58022 - Follonica
telefono	0566/59203 0566/59228 (funzionario Niccolini)	fax	0566/59268
e-mail	difcivico@comune.follonica.gr.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Follonica		21.086	
Giorni e orari ricevimento		In sede	giovedì pomeriggio
		In sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro		marzo	

Ente	Comunità montana Garfagnana e Comuni associati		
Difensore civico	Antonella Pieroni		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via V. Emanuele, 7 55032 - Castelnuovo Garfagnana
telefono	0583/644911	fax	0583/644901
e-mail	comunit.mont.garf@lunet.forum.lu.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Comunità montana		30.200	
Comuni convenzionati		25.074	
Camporgiano		2.414	
Careggine		670	
Castelnuovo Garfagnana		6.130	
Castiglione Garfagnana		1.934	
Fosciandora		681	
Galliciano		3.794	
Giuncugnano		556	
Minucciano		2.523	
Molazzana		1.210	
Piazza al Serchio		2.587	
Sillano		787	
Vergemoli		399	
Villa Collemandina		1.389	
Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì 15,30/17,30	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comune di Livorno		
Difensore civico	Maria Pia Lessi		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Municipio, 1 57100 - Livorno
telefono	0586/820111 0586/820116	fax	0586/820444
e-mail	difensorecivico@comune.livorno.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Livorno		165.682	
Giorni e orari ricevimento		in sede	lunedì e venerdì 9/13
		in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 gennaio	

Ente	Comune di Manciano		
Difensore civico	Enrico Santinelli		
sede	Comune	indirizzo	58014 - Grosseto
telefono	0564/6292222	fax	0564/620496
e-mail	manciano@comune.manciano.gr.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Manciano		7.096	
Giorni e orari ricevimento		in sede	lunedì 10,30/12,30
		in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		non è specificato	

Ente	Provincia di Massa Carrara		
Difensore civico	Roberto Valettini		
sede	Provincia	indirizzo	Palazzo Ducale Piazza degli Aranci 54100 - Massa
telefono	0585/816244	fax	
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Provincia di Massa Carrara		200.466	
Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì, giovedì 11,00/13,00	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro		31 marzo	

Ente	Comuni associati zona di Massa Carrara		
Difensore civico	Giulivo Ricci		
sede	Comune	indirizzo	54011 - Aulla
telefono	0187/400220	fax	0187/400255
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Comuni convenzionati		21.734	
Aulla		10.256	
Comano		842	
Licciana Nardi		4.799	
Podenzana		1.669	
Tresana		2.156	
Zeri		1.512	
Giorni e orari ricevimento	In sede	martedì e venerdì 9/12	
	In sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro		31 gennaio	

Ente	Comune di Montignoso		
Difensore civico	Salvatore Sajeve		
sede	Comune	indirizzo	54038 - Montignoso
telefono	0585/348462	fax	0585/821197
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Montignoso		9.519	
Giorni e orari ricevimento		in sede	martedì, giovedì, sabato 10,00/12,00
		in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		30 giugno e 31 dicembre	

Ente		Comune di Pieve Fosciana	
Difensore civico		Eleonora Giuliani	
sede	Comune	indirizzo	55036 - Pieve Fosciana
telefono	0583/666166	fax	0583/666658
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Pieve Fosciana		2.432	
Giorni e orari ricevimento		in sede	1° lunedì 8,30/10
		in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro		31 marzo	

Ente	Comune di Piombino		
Difensore civico	Raffaello Simoncini		
sede	Comune	indirizzo	Via Ferruccio, 4 57025 - Piombino
telefono	0565/63111 (centralino) 0565/63126	fax	0565/63211
e-mail	difensorecivico@comune.piombino.li.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Piombino		34.661	
Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì, venerdì 9,30/13,30 mercoledì 9,30/13,30 - 15,15/17,30 martedì, giovedì su appuntamento	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		non è prevista una data, tuttavia si prenda come riferimento Aprile	

Ente	Comune di Pisa		
Difensore civico	Alvaro Lucaferro*		
sede	Comune	indirizzo	Palazzo Gambacorti, P.zza 20 settembre 56125 - Pisa
telefono	050/910111	fax	050/910523
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Pisa		92.304	
Giorni e orari ricevimento	in sede		
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....			

(*) In attesa di insediamento

Ente	Provincia di Pistoia		
Difensore civico	Vincenzo Nardi		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza San Leone, 1 51100 - Pistoia
telefono	0573/374258 0573/374293	fax	0573/374307
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Provincia di Pistoia		86.577	
Giorni e orari ricevimento	In sede	tutti i giorni feriali	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comune di Pontedera		
Difensore civico	Marielena Cristiani		
sede	Comune	indirizzo	C.so Matteotti 56025 - Pontedera
telefono	0587/299257	fax	0587/53292 0587/53686
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Pontedera		26.031	
Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì e sabato 9,30/12,30	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente		Comune di Prato	
Difensore civico		Beniamino Fedelino	
sede	Comune	Indirizzo	Viale V. Veneto, 7 59100 - Prato
telefono	0574/616873 0574/616840 0574/616862	Fax	0574/616864
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Prato		172.473	
Giorni e orari ricevimento	in sede	dal lunedì al venerdì 10,00/12,00	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Provincia di Prato		
Difensore civico	Armando Bongiorno*		
sede	Provincia	indirizzo	Via G. Pisano, 12 59100 - Prato
telefono	0574/5341	fax	0574/534281
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Provincia di Prato		219.714	
Giorni e orari ricevimento	in sede		
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....			

(*) in attesa di insediamento

Ente	Comune di San Miniato		
Difensore civico	Filiberto Scorzoso		
sede	Comune	Indirizzo	Via Vittime del Duomo 8 56027 - San Miniato
telefono	0571/406276 0571/406204	fax	0571/406234
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
San Miniato		25.690	
Giorni e orari ricevimento	In sede	mercoledì 15,00/18,00 sabato 9,30/12,30	
	In sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro		31 marzo	

Ente	Comune di San Vincenzo		
Difensore civico	Claudio Fontana		
sede	Palazzo Cultura	indirizzo	Vicolo Serristori 57027 - San Vincenzo
telefono	0565/701090	Fax	0565/702042
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
San Vincenzo		7.110	
Giorni e orari ricevimento	in sede		
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....			

Ente	Comune di Sesto Fiorentino		
Difensore civico	Brunella Tarli		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Vittorio Veneto 50010 - Sesto Fiorentino
telefono	055/4496223	Fax	055/4496369
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Sesto Fiorentino		67.138	
Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì 15,30/17,30 sabato 9,00/11,30	
	In sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo	

Ente	Comune di Siena		
Difensore civico	Paola Rosignoli		
sede	Comune	indirizzo	Piazza del Campo 53100 - Siena
telefono	0577/292354 (dr. Radi) 0577/292409	fax	0577/292481
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Siena		55.718	
Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 15,00/17,00 venerdì 10,00/13,00	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....			

Ente	Comune di Sorano		
Difensore civico	Felice Nucci		
sede	Comune	indirizzo	58010 - Sorano
telefono	0564/633023	fax	0564/633033
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Sorano		4.121	
Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì e venerdì 10,30/12,30	
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro		non è prevista una scadenza	

Ente	Comuni associati Val di Cornia		
Difensore civico	Luciano Dué		
sede	Comune	indirizzo	57021 - Campiglia M.ma
telefono	0565/83911 0565/852177 (abitaz.)	fax	0565/839323
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Comuni associati		16.936	
Campiglia M.ma		12.591	
Monteverdi M.mo		755	
Sassetta		606	
Suvereto		2.984	
Giorni e orari ricevimento	in sede	1° lunedì del mese 10,00/12,00	
	in sedi distaccate	2°, 3°, 4° lunedì 10,00/12,00 Venturina; 1° mercoledì 9,00/10,30 Sassetta; 2°, 4° martedì 10,00/12,00 Suvereto; 1°, 3° merc. 11,00/12,30 Monteverdi	
Relazione annuale attività da presentare entro.....			

Ente	Comuni associati Val di Nievole		
Difensore civico	Beatrice Chelli		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza IV novembre, 1 51015 Monsummano T.
telefono	0572/33553, 31711 Buggiano 0572/418040 Chiesina Uzz. 0573/81750 Lamporecchio 0573/858135 Larciano 0572/928371 Massa e Cozzile 0572/9590 Monsummano T. 0572/932126 Ponte Buggianese 0572/447731 Uzzano	Fax	0572/7784444 0572/411034 Chiesina Uzz. 0573/838430 Larciano 0572/928399 Massa e Cozzile 0572/52283 Monsummano T. 0572/636467 Ponte Buggianese
e-mail	difensore.civico@comune.monsummano-terme.pt.it		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni associati	61.584
Buggiano	7.794
Chiesina Uzzanese	4.025
Lamporecchio	6.467
Larciano	6.113
Mazza e Cozzile	6.870
Monsummano Terme	18.739
Ponte Buggianese	7.466
Uzzano	4.110

Giorni e orari ricevimento	Buggiano 1° lunedì 9,00/13,00; Chiesina Uzzanese 1° mercoledì 10,00/13,30; Lamporecchio 1° giovedì 10,00/13,30; Larciano 1° martedì 10,00/13,30; Massa e Cozzile 1° sabato 10,00/13,30 Monsummano Terme ultimo giorno mese 10,00/13,30 Ponte Buggianese 1° venerdì 9,30/13,00 Uzzano penultimo giorno del mese 10,00/13,30
-----------------------------------	---

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo
--	----------

Ente	Comunità Montana Val Tiberina Toscana e Comuni associati
-------------	---

Difensore civico	Luciano Cimbolini
-------------------------	--------------------------

sede	Comunità Montana	indirizzo	Via S. Giuseppe, 32 52037 - Sansepolcro
-------------	-------------------------	------------------	--

telefono	0575/7301	fax	0575/730201
-----------------	------------------	------------	--------------------

e-mail	
---------------	--

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comunità Montana e associati	41.128
Badia Tedalda	1.318
Caprese Michelangelo	1.663
Monterchi	1.888
Pieve Santo Stefano	3.331
Sansepolcro	15.713
Sestino	1.502

Giorni e orari ricevimento	in sede	
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	
--	--

Ente		Comune di Vecchiano	
Difensore civico		Aldo Fanelli	
sede	Comune	indirizzo	56019 - Vecchiano
telefono	050/859635	fax	050/868778
e-mail	comune.vecchiano@sirius.pisa.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Vecchiano		11.200	
Giorni e orari ricevimento	in sede		
	In sedi distaccate	martedì 15,00/17,00 (uffici comunali Via XX Settembre, 9)	
Relazione annuale attività da presentare entro		non sono previste scadenze	

Ente		Comune di Viareggio	
Difensore civico		Paola Papoff	
sede	Comune	indirizzo	55049 - Viareggio
telefono	0584/9661	Fax	0584/966822
e-mail	urp@comune.viareggio.lu.it		
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Viareggio		57.782	
Giorni e orari ricevimento		in sede	lunedì e mercoledì 9,00/12,00
		in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 gennaio	

Ente	Comune di Vicopisano		
Difensore civico	Stefano Puccinelli		
sede	Comune	indirizzo	Via Pretorio 56010 - Vicopisano
telefono	050/796511	fax	050/796540
e-mail			
Ente di appartenenza e Comuni convenzionati		Popolazione	
Vicopisano		7.662	
Giorni e orari ricevimento	in sede		
	in sedi distaccate		
Relazione annuale attività da presentare entro.....			