1 LA MANCATA RIFORMA NAZIONALE

La gestione delle istanze dei cittadini, che costituiscono l'attività fondamentale, presenta a consuntivo dell'esercizio 2000 il risultato di 1.234 procedimenti aperti dall'Ufficio nei confronti delle amministrazioni pubbliche (statali, regionali e locali) e di 1.832 pratiche portate a termine nello stesso periodo.

Un volume di attività che non ha riscontri nel passato e che ha corrisposto all'ampliamento delle funzioni previste dalla Lr. 4/94 con l'entrata a regime delle nuove competenze attribuite dalla L. 127/97 e della Lr. 52/99 in materia di concessioni edilizie.

Il dato relativo ai procedimenti conclusi evidenzia anche lo straordinario impegno condotto per lo smaltimento di pendenze, soprattutto in campo sanitario, dovute alla persistente inadeguatezza dell'organico.

Questo sforzo di qualificazione ha corrisposto agli indirizzi perseguiti anche sul terreno istituzionale. L'azione di coordinamento a livello regionale e nazionale, i rapporti con l'Assemblea regionale toscana e il sistema delle autonomie, le intese con organizzazioni pubbliche e private, le relazioni con *Autority* e con istituti specializzati, i collegamenti con la difesa civica europea, sono stati al centro di una quotidiana esperienza.

Anche la maggiore attenzione della stampa e dei media ha richiesto un accresciuto impegno, al pari delle manifestazioni sempre più frequenti in tema di diritti, attraverso incontri, convegni, seminari, promossi anche in altre regioni e in ambito europeo, cui si legano i contributi di riflessione e di proposta, sia a carattere generale che di settore, che hanno spesso approfondito problematiche emergenti o aspetti introdotti nelle Relazioni annuali trasmesse al Parlamento e al Consiglio regionale toscano.

Questa Relazione riflette l'esercizio unitario delle funzioni di tutela derivanti dalla legislazione regionale e nazionale, in un'ottica "integrata" con il ruolo della difesa civica locale che, per delega del Difensore civico regionale, opera nelle diverse realtà territoriali anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Con l'esercizio 2000 l'istruttoria e l'apertura formale degli oltre 1.200 procedimenti può dirsi tendenzialmente ricondotta solo a pratiche di particolare spessore, tali da richiedere impegnativi livelli di professionalità e di ricerca. I dati statistici non tengono conto cioè delle numerose pratiche condotte in via informale, ancorché questo impegno occupi comprensibilmente larga parte dell'attività.

In questo quadro di maggiore complessità si sono collocate naturalmente le funzioni relative agli accertamenti e alla nomina di Commissari *ad acta* nei riguardi degli Enti locali, in rapporto alla omissione di "atti obbligatori" per

legge *(Bassanini bis)* e agli analoghi poteri "sostitutivi" attribuiti in materia di concessioni e autorizzazioni edilizie dalla Lr. 52/99.

Questa speciale competenza ha potuto trovare applicazione solo attraverso procedure fortemente innovative e di particolare delicatezza, anche per i risvolti di natura politico-istituzionale, tali comunque da chiamare l'Ufficio a responsabilità dirette. Un impegno che ha comportato nell'esercizio 2000 l'attivazione di oltre 50 procedimenti formali.

Si può dire che non c'è campo dell'amministrazione – statale, regionale e locale – che non sia stato interessato da una domanda diffusa di tutela, dalla sanità alla scuola, ai trasporti, all'ambiente, all'urbanistica, al fisco, alla produzione e al commercio, ai lavori pubblici, fino ai tributi locali e alla gestione dei servizi, nelle grandi città come nei centri minori.

Domande di trasparenza, imparzialità, equità, efficacia. Domande di solidarietà anche. Oltre 5.000 cittadini sono entrati in rapporto con l'Ufficio. Le precedenti Relazioni hanno rimarcato questo progressivo aumento delle istanze, dovuto alle nuove competenze, alla maggiore percezione dei diritti individuali e collettivi, alla crescente considerazione dei problemi di efficienza e produttività dei pubblici servizi, ma anche alla impossibilità da parte della "giustizia amministrativa" di offrire ai cittadini risposte compatibili con i tempi e le esigenze di una società moderna.

Si aggiunga che l'Ufficio interviene anche nel funzionamento delle "Commissioni miste conciliative" e dei "Comitati Etici locali" presso le aziende sanitarie e ospedaliere, la "Commissione regionale di bioetica", così come, caso forse unico in Italia, nell'assistenza agli immigrati, nel solco di una cooperazione che appartiene alla storia e all'identità toscana.

Nel complesso, gli oltre 3.000 procedimenti gestiti dall'Ufficio hanno consolidato il sostanziale raddoppio dell'attività registrato dal 1997 ad oggi, con migliaia di cittadini che si rivolgono ai servizi del Difensore civico. Indubbiamente siamo in presenza di una accresciuta conflittualità, come indicano indagini e rilevazioni condotte a livello nazionale. Anche i nuovi diritti, come quelli che derivano dalla legislazione comunitaria, sono spesso fonte di contrasto fra il cittadino e la pubblica amministrazione.

A questa evoluzione della domanda si è accompagnato il sostanziale raddoppio della rete territoriale di difesa civica, che oggi copre oltre il 50% della popolazione toscana. Dalle 65 amministrazioni locali del '97, ben 115 Comuni, Province e Comunità montane possono contare oggi sull'azione di Difensori civici locali, cui si è aggiunto di recente il Difensore civico del Comune di Firenze.

Se i risultati indicano, da un lato, la fiducia che i cittadini ripongono nell'Istituto toscano di difesa civica, dall'altro evidenziano le crescenti difficoltà dell'Ufficio, non solo a fronte di condizioni strutturali divenute insufficienti, quanto rispetto ad un ordinamento, a funzioni e strumenti non

più adeguati ai compiti perfino inediti di questa evoluzione e al ruolo istituzionale cui l'Ufficio è chiamato per una amministrazione pubblica più attenta a fondamentali diritti e alle nuove domande della società civile.

La quantità e la qualità delle problematiche si ripercuotono naturalmente sull'intero quadro operativo, in un difficile e tormentato passaggio di riforme istituzionali e amministrative. Il Difensore civico è parte infatti di un sistema regionale che, fin dagli anni '70, ha avuto il merito di introdurre questa figura nel panorama nazionale. Da questo sistema trae l'ampiezza e la qualità della sua azione e della sua autonomia, le regole e le risorse per il suo funzionamento e la sua organizzazione.

E' un fatto tuttavia che l'evoluzione della domanda, gli squilibri aperti a livello nazionale, con il vuoto assoluto di strumenti di tutela che ancora si registra in intere regioni e in vaste aree del paese, lo scarto che si consolida rispetto alla realtà europea, dove l'Italia è rimasta il solo paese privo ancora di un sistema di difesa civica, mostrano il ritardo rispetto alle grandi democrazie, le disuguaglianze insostenibili nelle possibilità dei cittadini per l'affermazione di fondamentali diritti.

Solo una legge nazionale avrebbe potuto introdurre un quadro innovativo di funzioni, all'altezza delle forme di tutela presenti a livello internazionale, e del ruolo cui la difesa civica regionale e locale è chiamata anche nei processi di coordinamento che si vanno estendendo ormai a livello europeo.

1.1 Il deficit nazionale di difese per il cittadino

Nonostante il lungo dibattito e l'iniziativa costante del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, la riforma per l'istituzione della difesa civica nazionale non è giunta in porto. Dopo le "leggi Bassanini" e le proposte della *Bicamerale* per il suo riconoscimento costituzionale nelle controversie fra cittadini e pubblica amministrazione, la legge quadro non ha mai imboccato in Parlamento la strada per una positiva conclusione.

Le proposte mettevano la difesa civica italiana al passo dell'Europa, con la missione in chiave "conciliativa" finalizzata alla sollecitazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, volta a ridurre anche il peso dei ricorsi giurisdizionali; le prerogative più ampie ispirate a rimuovere inerzie ed omissioni, compreso l'esercizio di poteri sostitutivi; la "sospensiva" dei termini nei ricorsi alla giustizia amministrativa, in vista di una risoluzione stragiudiziale delle controversie; una speciale "vigilanza" sulle strutture che operano verso i soggetti più deboli; la possibilità di azioni

giurisdizionali a tutela di interessi collettivi e diffusi; la valorizzazione del contributo propositivo al miglioramento della macchina amministrativa.

Il progetto di riforma rappresentava un passaggio sicuramente innovativo, nonostante le impostazioni centralistiche e una visione riduttiva dei compiti cui oggi i Difensori regionali e locali sono chiamati in un quadro europeo e di raccordo con i principi e le risoluzioni internazionali. Si pensi poi all'esclusione di ogni competenza nei riguardi dell'amministrazione della difesa, della giustizia e della pubblica sicurezza, così come nei confronti del pubblico impiego, in una fase peraltro caratterizzata dalla progressiva "privatizzazione" e quindi dalla necessità di assicurare alcuni fondamentali strumenti di tutela.

A trenta anni da quando le Regioni introdussero la figura del Difensore civico, le conseguenze della mancata riforma non sono di poco conto, in un paese ancora lontano da accettabili *standards* di tutela e da quelle prerogative di autonomia che sostanziano un istituto al servizio dei cittadini. Autonomia e indipendenza, per offrire ad ogni cittadino un mezzo semplice ed efficace di tutela, ma anche per esercitare a pieno titolo quel ruolo di impulso che la riforma perseguiva, nell'obiettivo primario di ridurre lo squilibrio esistente anche in questo campo fra il nord e il sud del paese.

Il progetto di riforma introduceva un fondamentale nucleo di "garanzie" giuridiche, valevoli per l'intero territorio nazionale. Una credibile posizione di "terzietà" rispetto alla qualità dei diritti e degli interessi socialmente rilevanti, in presenza di dinamiche economiche e sociali che vedono coagularsi anche a scala locale assetti e poteri "forti".

Ma i progetti, anche quelli migliori, non vanno avanti, se non hanno gambe sufficienti per camminare. Da troppe parti si elude ancora il problema delle "garanzie" del cittadino, si guarda con distacco e sufficienza alla difesa civica. Non solo i grandi apparati burocratici, anche dal fronte delle autonomie sembrano talvolta rimesse in discussione conquiste ormai affermate nelle stesse legislazioni regionali e negli Statuti locali.

Con il Difensore civico le Regioni sono state antesignane di una realtà presente nei paesi più avanzati, ma l'evoluzione della difesa civica non è stata un processo lineare, ad oggi il Difensore civico è operante solo in sedici Regioni, mentre anche l'Unione Europea si è dotata fin dal '95 del Difensore civico nell'azione delle istituzioni e di organi comunitari.

La stessa L. 142/90 che concesse agli Enti locali la facoltà di istituire il Difensore civico non ha dato particolari risultati. Solo poche centinaia di amministrazioni locali lo hanno eletto, là dove maggiore si è dimostrato l'impegno di riorganizzazione amministrativa e di innovazione nei rapporti con la società civile. Se è vero che i cambiamenti istituzionali sono chiamati a produrre nuove relazioni fra cittadini e pubblica amministrazione,

altrettanto certo è che un rapporto di parità è possibile se fondato su effettivi meccanismi di "garanzia".

Non è un caso se la figura del Difensore civico si è diffusa in Europa di pari passo ad una amministrazione orientata a spirito di servizio verso i cittadini e la collettività. Davanti alle inefficienze e arretratezze che i cittadini sperimentano quotidianamente, la mancata riforma nazionale consolida perciò uno squilibrio che sembra farsi incolmabile, mentre nuovi bisogni e interessi individuali si affacciano, frutto dei mutamenti che incidono nel lavoro, nella vita delle famiglie, nella qualità della vita.

Esistono le condizioni per un sistema nazionale di difesa civica, paragonabile a quelli esistenti negli altri paesi? Le proposte della *Bicamerale* coglievano una evoluzione importante, con il progressivo avvicinamento del Difensore civico alle Autorità di garanzia; il concetto di "cattiva amministrazione" mutuato a livello europeo; la funzione di conciliazione nelle controversie con l'amministrazione pubblica; l'esigenza di autonomi poteri istruttori e di azioni a carico di funzionari inadempienti; la necessità di offrire una sponda soprattutto alle componenti più deboli della società.

Mentre si fa avvertita l'esigenza di moderne forme di garanzia, l'assenza di un sistema nazionale di tutela mette in luce i ritardi e le resistenze al cambiamento. Prevale ancora la vecchia cultura, incentrata da una parte sui controlli "amministrativi", dall'altra, sui ricorsi giurisdizionali, dove il cittadino per vedere riconosciuti i propri diritti è costretto a dialogare solo con i Tribunali, aspettando magari anni ed anni per un cavillo burocratico che gli nega la pensione.

Non è facile adeguare i rapporti fra amministrazione e cittadini. La mancata riforma della difesa civica è anche il segno delle difficoltà ad uscire da un passato che sopravvive, nonostante tutto, che oggi mette in discussione perfino l'applicazione della nuova L. 340/00 sul diritto ad accedere alla documentazione amministrativa, diritto riconosciuto da documenti internazionali, peraltro ratificati dal nostro paese.

Se è importante la determinazione dei grandi principi, è poi a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. Il punto oggi è di "comporre" i conflitti. Non riguarda solo i Difensori civici, ma le istituzioni in primo luogo. Un impegno a semplificare, umanizzare processi e relazioni, contribuire per questa via ad un equilibrato rapporto tra crescita dei diritti di cittadinanza e funzionalità del sistema pubblico.

Non avremo maggiore efficienza, e neppure maggiore equità, se le responsabilità in direzione di un autogoverno reale non si accompagneranno ad un quadro avanzato dei diritti e dei doveri: del cittadino e della pubblica amministrazione. Il distacco dalle istituzioni non è solo un dato storico, si consolida nelle pratiche quotidiane che il Difensore civico sperimenta ogni giorno, si alimenta nella reciproca diffidenza.

Colmare lo scarto con le realtà dell'Europa, significa comprendere che una nuova dialettica si è aperta fra il cittadino e lo Stato in direzione di quelle "garanzie" di libertà e di uguaglianza che appaiono indispensabili nel concerto delle società europee. Occorre guardare all'esperienza europea - ricordava ai Difensori civici regionali il Presidente della Repubblica Azeglio Ciampi - 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 di dare una risposta in tempi utili.

1.2 La "denegata giustizia"

Uno degli effetti particolarmente negativi della mancata riforma è infatti il venir meno dell'elemento più innovativo del progetto di legge quadro, l'attribuzione cioè al Difensore civico del potere di "sospensiva" degli atti amministrativi, per cercare in tempi rapidi una soluzione possibile e contenere per questa via i ricorsi giurisdizionali.

Una tutela in grado di ridurre i danni che si ripercuotono sulla vita dei cittadini. Abbiamo infatti davanti ai Tribunali amministrativi quasi un milione di ricorsi, in Toscana superano i 45 mila. Ogni anno se ne aggiungono migliaia, nonostante le cause risolte. Com'è possibile ignorare i costi sociali di tutto questo, gli anni che i cittadini attendono per ottenere giustizia? E poi le conseguenze economiche, sul sistema produttivo, l'occupazione, l'ambiente, a causa della frequente paralisi di opere, grandi o piccole, che magari beneficiano di contributi pubblici. Senza parlare di chi - e sono i più - non può neppure affrontare questa via dati i pesanti oneri che comporta.

Questa situazione non è all'altezza di un paese civile, spinge fuori dall'Europa. Sono gli stessi magistrati a riconoscere che, nella maggior parte dei casi, le controversie sono evitabili, se tra le parti in gioco una autorità imparziale potesse "mediare" una soluzione spesso ispirata al buon senso, ma decisiva a porre un freno al contenzioso.

Qui la difesa civica può offrire un efficace sostegno, come nel resto d'Europa. I Difensori civici regionali hanno proposto da tempo, sia in sede parlamentare che in sede governativa, la possibilità di una "sospensiva" nei ricorsi amministrativi, per cercare soluzioni ragionevoli. Pensiamo anche alle economie che potrebbero essere realizzate. Ma alla base c'è una ragione di giustizia, possibile che per venire a capo di una modesta pensione occorrano diciotto anni?

Come è possibile immaginare una semplificazione degli atti e delle procedure amministrative, se poi i cittadini sono costretti a dialogare solo

con il Tribunale per vedere riconosciuti elementari diritti? Questa eredità che non ha riscontro in nessuna democrazia è sempre più in contrasto con l'idea di una amministrazione come servizio alla collettività.

I dati ufficiali rilevano un aumento della conflittualità fra cittadini e amministrazioni pubbliche che supera il 40%.

A questo ritmo, dalla "denegata giustizia" siamo vicini al collasso, anche a seguito della derubricazione di molti reati a sanzione amministrativa. Una emergenza alla quale tutti sono chiamati ad una risposta concreta. Di fronte al *deficit* che la comparazione europea evidenzia in materia di strumenti alternativi ai ricorsi giurisdizionali, nasce spontaneo l'interrogativo se la difesa civica potrà mai avere il volto che ha conquistato in Europa, dove certo non è considerata un lusso, e neppure una bandiera in mano a qualcuno, ma più semplicemente una sede di imparzialità, di garanzia, di equità.

La legislazione regionale ha avuto una funzione innovativa. Se il Parlamento non ha saputo farsi carico degli squilibri aperti, se non è riuscito a cogliere la nuova centralità del cittadino, quale perno di efficienza ed equità nei processi di riforma, di liberalizzazione e di riorganizzazione amministrativa, il cammino della difesa civica regionale e locale ci riporta comunque alle nuove sfide della democrazia.

L'Europa è una realtà, anche sul piano della difesa civica. Per questo le Regioni devono tornare a dar prova della lungimiranza che seppero dimostrare in anni lontani. Il dibattito sui nuovi Statuti regionali coinvolge il futuro della difesa civica, il ruolo istituzionale di garanzia e di controllo delle nuove Assemblee regionali. Si tratta di valorizzare quello che è stato possibile costruire, per una società più aperta e più sicura, capace di contribuire e di rispondere alla nuova Europa dei cittadini.

2 AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E CITTADINI

Non avremo una amministrazione paragonabile agli altri paesi, se il cittadino non uscirà da una tutela sostanzialmente "passiva". Se non coinvolgerà il modo di lavorare, di porre in essere procedure legate ai risultati, ai costi, alla qualità. In un recente Convegno, il Presidente della Commissione Bicamerale per la riforma della pubblica amministrazione Cerulli Irelli riconosceva che la funzione pubblica "deve acquisire la consapevolezza che è tenuta ad erogare un servizio al cittadino, non può più pensare di gestire un potere".

Nelle domande dei cittadini si riflette la crisi di una amministrazione che in larga parte continua a produrre conflittualità non più compatibili con una società moderna. Una crisi di efficienza, ma anche una crisi di equità, a fronte di meccanismi incapaci di rispondere a bisogni sempre più differenziati, di prassi burocratiche che rischiano perfino di alimentare preoccupanti fenomeni di emarginazione e di esclusione.

Efficienza ed equità mettono in discussione non solo le risorse, ma anche regole, assetti, procedure, vincoli, che non hanno più ragione di essere. Anche i cambiamenti si traducono spesso in maggiore burocrazia e rigidità, quando non sono sostenuti da processi di ammodernamento più ampi e ispirati all'abbandono dei vecchi modelli.

2.1 L'evoluzione dei diritti

Negli ultimi anni sono state introdotte innovazioni che puntano alla semplificazione, alla trasparenza, allo snellimento amministrativo. Pensiamo anche alle nuove discipline in materia sanitaria, ambiente, servizi, assistenza sociale, *privacy*, consumatori, tutela dei minori, immigrazione, ecc. Non è un processo lineare, spesso è il frutto di emergenze, ma siamo davanti ad una evoluzione che appare ineludibile.

Su questo terreno si colloca anche la riduzione dei controlli amministrativi, se pure in alcune realtà si registri perfino una loro ripresa. Fra i punti significativi della recente riforma costituzionale in senso federalista, che sarà sottoposta a *referendum*, c'è anche la soppressione dei controlli di legittimità e di merito. Controlli che comunque non servono alla tutela dei diritti e degli interessi individuali.

Anche la "giustizia amministrativa" non ha la funzione di assicurare la tutela dei cittadini, ma di annullare atti della pubblica amministrazione, mentre il problema è di conciliare i conflitti, rispondere alle nuove domande, come dimostrano le innumerevoli organizzazioni, associazioni, movimenti, gruppi, motivati da obiettivi e interessi diversi (sociali, ideali, solidaristici, ambientali), che si estendono a campi vitali per la tutela dei diritti.

Siamo dunque incamminati su un terreno che non è più quello prevalente della legittimità dell'atto, bensì dei rimedi ai casi di "cattiva amministrazione", dei mezzi capaci di promuovere le ragioni dei cittadini, i quali devono avere la certezza che i loro interessi sono considerati allo stesso modo degli altri soggetti economici e sociali.

Questa necessità si scontra con un ordinamento che lascia ancora pochi spazi ad un nuovo equilibrio fra il cittadino e l'amministrazione pubblica. La bilancia non pende dalla parte del cittadino. Eppure efficienza ed equità si possono coniugare, trasparenza e tempestività sono compatibili con

l'efficacia dell'azione amministrativa. Sono queste le nuove sfide della legittimità, della solidarietà e delle nuove forme della cittadinanza.

2.2 Superare la frammentazione

Non compete al Difensore civico la soluzione dei problemi. La prima difesa del cittadino è infatti la pubblica amministrazione. Se non si coglie questa realtà, il rischio è la proliferazione degli organismi di tutela che, da soli, non sono in grado di modificare la situazione. Non avviene soltanto sotto la spinta delle emergenze, a fronte di interessi e diritti comunque meritevoli di protezione. La frammentazione si alimenta anche nel settorialismo, nella crescente dispersione e indeterminatezza delle competenze amministrative.

Superare questa frammentazione comporta un chiaro collegamento fra i diritti dei cittadini e le responsabilità dei centri di amministrazione pubblica, ai diversi livelli. Si tratta anche di aggregare strutture, avviare nuove sperimentazioni, umanizzare processi e relazioni, evitando la burocratizzazione delle risposte, dando voce al cittadino.

La frammentazione è anche il prodotto di una proliferazione di organi e uffici titolari di potere decisionale, che finisce per ingenerare rigidità e disfunzioni che caricano di oneri superflui i cittadini. Gli "sportelli unici" per le imprese sono indicativi del rapporto che, in una logica di valorizzazione, è possibile realizzare fra riorganizzazione delle procedure e sviluppo locale, con effetti positivi in tutto il campo dei servizi. Anche la diffusione delle "carte dei servizi" contribuisce ad una maggiore consapevolezza del diritto a prestazioni di qualità, quando agli indicatori di efficacia facciano riscontro reali procedure di reclamo e di rimborso.

I risultati ottenuti in molte realtà toscane per migliorare i rapporti e la qualità dei servizi mostrano le notevoli potenzialità che esistono. La qualità è anche riduzione dei costi, per liberare risorse in una logica di ammodernamento che coinvolga tutti gli strumenti operativi, a partire dall'informazione. Anche gli "Uffici per le relazioni con il pubblico" contribuiscono ad una migliore comunicazione, là dove assicurano che le domande dei cittadini siano prese in considerazione.

Un'amministrazione moderna e al servizio della società civile, significa non soltanto una amministrazione distinta dalla sfera politica, ma orientata a incisive trasformazioni, alla ricerca di nuovi meccanismi di intervento e di spesa. Anche i controlli di tipo finanziario, che hanno acquistato un carattere predominante, devono estendersi al confronto sui risultati e sui bisogni effettivi dei cittadini e delle imprese, anziché sulle normative e le procedure vigenti.

2.3 I nuovi equilibri istituzionali

Si tratta di uscire dalla vecchia contrapposizione fra interessi generali e interessi locali, che alimenta la distinzione fra "interessi" dell'amministrazione e "interessi" del cittadino. Questi antagonismi sono destinati a venir meno in una trasformazione federale che avvicini ai cittadini le attività pubbliche.

I faticosi processi di modernizzazione dimostrano quanto siano profondi i guasti dell'assetto gerarchico e centralistico imposto da uno statalismo che aveva appiattito l'autonomia politica degli Enti locali al rango di una funzione meramente esecutiva. Da qui i ritardi e le incertezze, ma potremmo parlare di generalizzata disapplicazione, degli strumenti partecipativi previsti dagli stessi Statuti, intesi quali strumenti che sostanziano la costruzione di un nuovo sistema di "garanzie" per il cittadino e di responsabilità per la pubblica amministrazione.

Non solo l'istituto del Difensore civico tarda a radicarsi nelle realtà locali, ma anche quello dei *referendum consultivi*, fino alla mole dei regolamenti comunali non adottati, pur a fronte di precise disposizioni legislative, a cominciare da quelli derivanti dalla L. 241/90 sulla partecipazione e l'accesso dei cittadini ai procedimenti e agli atti dell'amministrazione.

Nonostante gli sforzi portati avanti in molte amministrazioni locali, siamo ancora alle prese con modelli organizzativi prevalentemente statici, la parcellizzazione delle articolazioni, la moltiplicazione delle procedure, le difficoltà a cogliere la crescente dimensione politica-istituzionale dell'autonomia nei rapporti con la società civile.

A questo riguardo fanno riflettere anche i limiti di una amministrazione periferica dello Stato non dotata per lo più dell'autonomia necessaria ad assumere comportamenti idonei ad una rapida conciliazione delle controversie. E' curioso come, all'interno della stessa amministrazione statale, i processi di decentramento verso la periferia risultino ancora inconsistenti, quasi che il principio concetto di sussidiarietà non abbia un valore generale. Naturalmente l'Ufficio sostiene le ragioni dei cittadini anche in sede centrale, ma non sempre è possibile per i vincoli che riconducono la competenza del Difensore civico regionale esclusivamente alle amministrazioni statali periferiche.

I rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini presentano perciò un quadro estremamente variegato, caratterizzato comunque da una sostanziale incertezza anche sugli *iter* amministrativi. Una diversa ripartizione dei compiti non è di per sé sufficiente ad introdurre criteri di efficienza e di efficacia. In questa situazione non meravigliano la perdurante lentezza dei procedimenti e delle risposte, i costi della amministrazione per far funzionare se stessa, la scarsa qualità di una informazione legata a flussi

prevalentemente interni. Anche le applicazioni tecnologiche rischiano di essere utilizzate in funzione dei modelli esistenti, piuttosto che favorire i cambiamenti e la produzione di nuovi servizi.

Da qui le difficoltà al cambiamento del sistema dei ricorsi amministrativi, che costituisce l'impianto fondamentale del rapporto fra amministrazione e cittadino, ad invertire cioè quel processo che ha portato al monopolio della giurisdizione amministrativa nella soluzione di ogni tipo di controversia amministrativa, ancorché sia divenuta sempre più impraticabile e onerosa.

E' un fatto però che questa ricerca trova nel ruolo della difesa civica un impulso qualificato, come la ricerca più generale di un diverso rapporto fra pubblico e privato. Questi processi non possono restare sganciati da moderni strumenti a difesa dei diritti e degli interessi dei cittadini, e quindi una nuova considerazione delle "garanzie" nei confronti dei servizi pubblici, comunque gestiti.

Le relazioni dell''Ufficio con i cittadini e le amministrazioni pubbliche, evidenziano quanto resti da fare per un assetto all'altezza dei cambiamenti necessari, per il superamento di una visione formale dell'amministrazione a vantaggio dell'innovazione, della delegificazione, della flessibilità organizzativa. A vantaggio di una nuova progettualità, di un sistema amministrativo che possa contare sulla fiducia dei cittadini.

Si tratta di superare storiche arretratezze, che penalizzano la società nel suo complesso, a partire dalle componenti più deboli, evitando che i nuovi modelli finiscano per aggiungersi all'esistente, o per incentivare quella spinta alla settorializzazione che pure va avanti e coinvolge anche gli strumenti di tutela.

3 L'EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA

Alle accresciute funzioni dell'Ufficio ha contribuito indubbiamente una legislazione più orientata alla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, fino alla L. 127/97 che ha esteso la difesa civica regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche statali. Provvedimenti volti a criteri di maggiore responsabilità ed efficienza che si sono accompagnati, da un lato, ai nuovi diritti che discendono dalla legislazione europea, dall'altro, a disposizioni adottate a livello locale, come la Lr. 66/98 in materia di controlli sugli atti degli Enti locali, e la più recente Lr. 52/99, che ha attribuito anche ai Difensori civici toscani l'intervento e la nomina di commissari *ad acta* nel settore delle concessioni edilizie, in analogia ai poteri sostitutivi conferiti dalla *Bassanini bis* riguardo ad "atti obbligatori" degli Enti locali.

Il quadro normativo si è ampliato di recente con la Legge di semplificazione n. 340/00 che, nei casi di ricorso al Tribunale amministrativo regionale per l'accesso alla documentazione amministrativa, prevede per il cittadino la facoltà del ricorso alternativo al Difensore civico "competente", aprendo così un diretto collegamento con l'azione giurisdizionale in settori che attengono alla trasparenza della pubblica amministrazione.

E' vero che il progetto di riforma nazionale prevedeva questo collegamento in ogni campo (ad eccezione della difesa, della giustizia e della sicurezza pubblica), tuttavia questa evoluzione, ancorché frammentata e fuori da un disegno organico, configura una estensione delle funzioni di difesa civica. Se evidenzia ancor più il bisogno di un rilancio dell'azione di riforma, è certo che ha contribuito a rafforzare il ruolo istituzionale della difesa civica, superando i limiti di una esperienza più orientata a funzioni di controllo, attraverso prerogative e compiti che introducono nuove e dirette responsabilità dell'Ufficio in settori importanti della tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

3.1 Un crescente ruolo di mediazione

Sempre più spesso i cittadini chiedono alla difesa civica un compito di "mediazione" fra l'azione pubblica e la legittima presenza di valori e interessi individuali o collettivi. Un ruolo che, da una parte, risponde alla molteplicità degli interessi soggettivi, destinati a loro volta a produrre nuove conflittualità senza un costante adeguamento delle strutture amministrative; dall'altra, al bisogno di rapporti più adeguati alla complessità dell'azione di governo locale.

Ha preso corpo in questo modo un nuovo ruolo della difesa civica, quale organo di "mediazione" tra l'amministrazione e gli interessi espressi dai cittadini e dalla società civile. Nel quadro dell'organizzazione pubblica e dei rapporti fra istituzioni e società civile, si qualifica sempre più come strumento di "conciliazione", in una duplice veste: quella di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, e quella nei confronti della pubblica amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, efficienza, equità.

A questa duplice funzione si legano oggi compiti particolarmente complessi, come quelli in materia di poteri "sostitutivi" nei riguardi del sistema locale, che spingono ad un rafforzamento dell'autonomia organizzativa, attraverso la revisione dell'intero quadro normativo delle funzioni e la prospettiva di una nuova definizione statutaria della difesa civica toscana.