3.2 Il coordinamento regionale e nazionale

Questo ruolo di mediazione nei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione configura sempre più l'aggancio della difesa civica ai processi di ammodernamento e di sviluppo locale. In ogni realtà l'integrazione europea va determinando una pressione senza precedenti sulle funzioni pubbliche, che richiedono momenti decisionali, procedure e tempi di attuazione, relazioni con i cittadini e le formazioni sociali ben diversi dal passato.

Entrano in campo conoscenze, modalità organizzative e criteri di comportamento che mettono in discussione le vecchie prassi amministrative, mentre le situazioni richiedono modelli operativi in grado di fornire risposte sufficienti alla dimensione e complessità dei problemi, anche sul piano degli strumenti di analisi e interpretazione delle dinamiche sociali ed economiche.

Di fronte ad una società che cambia, occorre un quadro più vasto di riferimenti. I rapporti con i problemi del territorio e l'organizzazione delle comunità locali, se evidenziano i nodi critici di cui soffre l'Istituto di difesa civica sul piano delle funzioni e della autonomia organizzativa, mostrano come non sia più possibile immaginare la difesa civica chiusa nei confini delle singole amministrazioni. Se lo sviluppo deve puntare sulle identità proprie di ogni territorio, è vero anche che i problemi appaiono sempre meno risolvibili a questo livello.

L'esigenza di corrispondere a questi sviluppi sul terreno dell'iniziativa, ma anche sul piano programmatico e organizzativo, ha assunto nell'esercizio 2000 un carattere prioritario, che richiede un decisivo rafforzamento dei raccordi istituzionali con la rete toscana di difesa civica e, in campo nazionale, con i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. A questi livelli si collocano infatti i riferimenti necessari per un sistema garanzie che faccia leva sulla diffusione dei risultati e delle sperimentazioni che si vanno realizzando nelle diverse realtà regionali.

Queste responsabilità e il ruolo della difesa civica toscana nel contesto nazionale si sono tradotte in una iniziativa a vasto raggio, che ha puntato in ambito nazionale ad una intensificazione dei rapporti con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, e alla ricerca di intese e collaborazioni con le Autorità amministrative indipendenti, a partire dal Garante per la *privacy*, a fronte di una gestione di "dati sensibili" divenuta pervasiva dopo le decisioni che hanno inserito la difesa civica fra le organizzazioni "a rilevante interesse pubblico".

A scala regionale, lo sviluppo del coordinamento attraverso la "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" ha evidenziato l'importanza di una concezione attiva della "sussidiarietà", in una logica "a rete" nella quale i cittadini possano rivolgersi al Difensore civico più vicino.

Questa evoluzione può contare in Toscana su una esperienza importante e sulle potenzialità di 247 Comuni su 287 che prevedono il Difensore civico nel proprio Statuto.

In questa direzione si collocano anche le accresciute esigenze di coordinamento in direzione degli organismi di tutela per il diritto alla salute: dalla Commissione regionale per le politiche sociali alla Commissione priorità assistenziali del Consiglio sanitario, alla Commissione regionale di Bioetica, alla Commissione regionale trapianti, alle Commissioni miste conciliative e Comitati Etici Locali operanti presso le aziende sanitarie e ospedaliere toscane.

Si consolida in questo modo la prospettiva di dar vita ad una moderna "infrastruttura" regionale di tutela dei diritti umani e civili, orientata ai principi di sussidiarietà e perciò capace di contribuire al maggiore coinvolgimento delle comunità locali e delle organizzazioni sociali ed economiche.

Il varo della *Carta Europea dei diritti fondamentali* ha impresso un comprensibile impulso alla costruzione di un diffuso sistema di tutela, in sintonia con il crescente ruolo affidato alla legislazione regionale e alla iniziativa degli Enti locali anche nell'attuazione del diritto comunitario.

3.3 La "concertazione" istituzionale

Il sostegno ai processi di modernizzazione amministrativa e, con l'estensione della rete territoriale di difesa civica, lo sviluppo dei livelli di coordinamento, si sono tradotti in una comprensibile crescita dei collegamenti dell'Ufficio con i settori dell'amministrazione statale (interni, lavoro, sanità, pubblica istruzione, università, trasporti, tesoro, finanze, beni culturali, poste e telecomunicazioni, ferrovie, enti previdenziali, organi giudiziari, ecc.).

Un quadro di rapporti e di collaborazioni che completano quello consolidato con l'amministrazione regionale (dipartimenti e uffici, agenzie, enti funzionali, aziende sanitarie e ospedaliere, geni civili, aziende pubblici servizi, ecc.). A livello di Province, Comuni e Comunità montane, questi collegamenti hanno potuto contare anche su "convenzioni" che portano l'Ufficio ad operare a diretto contatto con i cittadini e le rispettive amministrazioni.

L'azione di supplenza del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni locali prive ancora di una propria difesa civica va cumulando perciò un aggravio quantitativo, cui si aggiunge l'approfondimento di problematiche non di rado particolarmente complesse. Anche da qui le nuove esigenze di "concertazione" con le amministrazioni

pubbliche e la spinta a rafforzare i rapporti con gli stessi organi e servizi del Consiglio regionale, a partire dalla collaborazione con la 1° Commissione consiliare competente in materia di difesa civica.

3.4 I rapporti con la società civile

Allo sviluppo dei rapporti con le istituzioni ha fatto riscontro il bisogno di raccordi più ampi con le organizzazioni private e del volontariato, a partire dalla sanità e dalle associazioni che riuniscono soggetti colpiti da determinate patologie o loro familiari.

Questo ruolo a sostegno delle associazioni operanti a tutela di fondamentali diritti e "interessi diffusi" richiede oggi nuovo impulso, in presenza di movimenti, gruppi, comitati che nascono spesso attorno a specifici problemi, ma la cui soluzione attraverso l'Ufficio del Difensore civico trova nelle amministrazioni pubbliche l'interlocutore essenziale.

Siamo davanti ad una domanda sempre più variegata, che dalla società civile si estende anche alla piccola impresa, spesso in posizione di debolezza nelle nuove condizioni di competitività. Ma anche componenti più forti dell'imprenditoria ricorrono al Difensore civico per superare ritardi ed omissioni dell'azione pubblica sempre meno compatibili con l'evoluzione della economia e i ritmi dell'economia. Un effetto degli stessi processi di convergenza europea che, a loro volta, determinano crescenti esigenze di specializzazione.

L'iniziativa dell'Ufficio tende a rafforzare la reciproca fiducia con il mondo del volontariato e dell'associazionismo nei vari campi, dalla sanità alla protezione civile, all'ambiente, alla tutela del patrimonio, ecc. Una solidarietà naturale, nella comprensione delle diverse responsabilità che fanno capo rispettivamente al ruolo "istituzionale" e "non istituzionale" della tutela dei cittadini, mentre nuove forme di cooperazione che si vanno realizzando con le istituzioni in tutto il campo delle politiche sociali, nell'erogazione dei servizi, nel sostegno alle situazioni più deboli, nella lotta ai fenomeni di esclusione.

In una regione come la Toscana, dove l'azione del volontariato ha radici e tradizioni di grande civiltà, l'obiettivo è quello di allargare "l'area della cittadinanza", di favorire un nuovo rapporto tra amministrazioni pubbliche e movimenti associativi, nella consapevolezza del ruolo vitale del "terzo settore" non solo nelle attività socio-sanitarie.

3.5 Il collegamento con la difesa civica europea

Gli accordi instaurati dall'Ufficio con il Mediatore dell'Unione e la collaborazione con le organizzazioni europee impegnate nella tutela "non giurisdizionale", a cominciare dall'European Ombudsman Institute di Innsbruck; il contributo ad un sistema di relazioni aperte alle realtà dei paesi dell'Europa centro orientale; la cooperazione con alcune realtà della Spagna e con organismi di tutela della Bosnia e della Croazia, al pari quella avviata con l'Istituto Centrale per la Difesa dei Diritti umani di Mosca, sono indicativi della evoluzione assunta da questo versante di attività.

I collegamenti con gli *Ombudsmen* regionali dell'Unione per la crescita degli scambi informativi e la ricerca di posizioni comuni, anche in direzione del Parlamento e la Commissione Europea, si vanno caratterizzando attraverso un vasto impegno, di cui la "Conferenza Europea dei Difensori civici dei Presidenti delle Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali" svoltasi a Firenze nel novembre 1999 ha rappresentato indubbiamente l'evento significativo.

Dopo il Trattato di Amsterdam, le nuove domande di informazione comunitaria e i processi di armonizzazione anche sul terreno dei rimedi non giurisdizionali coinvolgono direttamente il ruolo istituzionale dell'Ufficio. La partecipazione del Difensore civico alle consultazioni promosse dal Mediatore Europeo sulla *"Carta europea dei diritti fondamentali"* si va perciò estendendo alla costruzione di una rete di collegamenti a scala europea, al rafforzamento delle possibilità di accesso e di tutela nei confronti delle istituzioni comunitarie e nazionali, al contributo più generale della difesa civica per l'affermazione della comune cittadinanza europea.

3.6 La nuova dimensione dell'informazione

L'impegno richiesto dalla convergenza europea si traduce anche sul piano organizzativo nella ricerca di una avanzata cultura di difesa civica, più aperta alle molteplici espressioni della società civile, alla valorizzazione delle identità regionali e locali, alla qualificazione dell'azione pubblica (semplificazione, trasparenza, equità, imparzialità).

La necessità di offrire una maggiore conoscenza sui compiti della difesa civica trova riscontro nella crescente dimensione dei processi informativi, in sintonia con il ruolo cruciale assunto dall'informazione nei rapporti fra amministrazioni e cittadini. In questa ottica si colloca l'avanzamento del *Progetto di rete telematica per la difesa civica toscana*, presentato in settembre a Strasburgo nel più ampio contesto della Rete telematica della Regione

Toscana e nel quadro delle compatibilità alla "rete europea di collegamento" promossa dal Mediatore dell'Unione.

Il miglioramento dei sistemi di comunicazione, la diffusione dei patrimoni conoscitivi, l'arricchimento del sito *Internet* del Difensore civico, corrispondono da un lato al bisogno di qualificazione dell'Ufficio, dall'altro al bisogno di ampliare le possibilità di accesso agli strumenti di tutela da parte dei cittadini.

Il superamento dei vincoli operativi imposti da una dotazione informatica inadeguata alla progettazione e gestione in rete di nuovi programmi relazionali, consentirà di corrispondere al valore strategico assunto da una gestione sistematica dei flussi di informazione, in rapporto alle nuove funzioni del Difensore civico e alla crescita delle relazioni con i cittadini, le istituzioni, le formazioni sociali.

Anche se molto resta ancora da fare, l'informazione costituisce ormai un aspetto cruciale della difesa civica. Un crescente impegno è rilevabile anche da parte delle pubbliche amministrazioni, nella ricerca di un contatto più diretto con i cittadini e di più efficaci canali di comunicazione. La pubblicità e la trasparenza costituiscono ormai un passaggio emblematico nella evoluzione dei rapporti con i cittadini: da cittadino "amministrato" a cittadino cosciente dei propri diritti e doveri.

Per la difesa civica toscana l'obiettivo è quello di un sistema "a scala regionale" che permetta la conservazione e la consultazione dei risultati, sia a livello dei Difensori civici che dei singoli cittadini, garantendo il raccordo con gli Urp delle amministrazioni pubbliche, gli sportelli delle associazioni, quelli attivi presso i Comuni e le reti civiche locali.

Un sistema aperto allo sviluppo dei collegamenti a livello nazionale e a livello europeo. Sul versante dei cittadini, la base di dialogo della rete telematica sarà composta dalle informazioni sugli uffici (sede, orari, telefono, *e-mail*), dalle relazioni annuali e speciali del Difensore civico, dagli approfondimenti su particolari temi, dalle risoluzioni e direttive dell'Unione, dai risultati di convegni e incontri di studio, ecc.

La realizzazione del progetto avrà comprensibili effetti sull'intera rete toscana di difesa civica, rafforzando il ruolo della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani", quale organismo associativo di coordinamento cui resterà affidata la funzione di indirizzo sugli sviluppi dell'intera rete.

3.7 La tipicità della funzione e dei servizi

Se la funzione dell'Ufficio è la tutela dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche, gli strumenti operativi sono chiamati a fronteggiare una domanda estremamente

differenziata. Ogni situazione soggettiva costituisce un fatto a sé. Da qui innanzitutto la tipicità rispetto agli altri servizi, intesa come capacità di risolvere i problemi del cittadino attraverso un processo di interazione con l'utente e con l'amministrazione interessata.

Pur nell'ambito di una funzione univoca, i servizi devono perciò rispondere a situazioni soggettive e competenze amministrative diverse, in rapporto ai contenuti sostanziali, alle possibili soluzioni tecniche e alle forme e modalità delle prestazioni.

Le relazioni con i singoli cittadini conferiscono a questa tipicità particolari requisiti: la *fiducia*, innanzitutto, che il cittadino confida nell'azione di difesa civica; la necessità di apprezzare il servizio nei *risultati*, e cioè nel soddisfacimento della domanda; la *garanzia*, come capacità di porre il cittadino in una situazione di "par condicio" con la pubblica amministrazione; la *flessibilità*, quale strumento per favorire soluzioni alternative.

Questi requisiti sono parte integrante del servizio di difesa civica: un "garantismo sostanziale", basato sulla adeguatezza dell'intervento alla specificità delle posizioni soggettive e alla crescente interdipendenza con le competenze di enti ed organismi diversi. L'interesse "generale" perseguito dalla funzione di tutela è infatti correlato all'interesse del cittadino come singolo. Nel ricorso al Difensore civico non rileva tanto la gratuità del servizio, o l'assenza di qualunque formalità burocratica, quanto il concetto di "valore" per un intervento cui il cittadino attribuisce un significato prioritario, al pari del diritto o dell'interesse che ritiene di vantare nei confronti dell'amministrazione pubblica.

La gamma delle condizioni che l'Ufficio è tenuto ad assicurare è resa ancora più critica dalla presenza di criteri differenziati, in primo luogo per le molteplici discipline giuridiche, ma anche in funzione dell'equità, in rapporto alle aree di riferimento (situazione sociale, assetti economici, ambiente, diffusione e qualità dei servizi, ecc.), alle diverse competenze dei centri di amministrazione e alla varietà dei sistemi locali di erogazione.

Altro elemento decisivo è l'*accessibilità* ai servizi dell'Ufficio: orario di funzionamento, comunicazioni tempestive, ampia informazione, tempi di attesa compatibili, trasparenza operativa, ecc.). Anche su questi elementi gioca la tipicità della difesa civica. Mentre nella pubblica amministrazione la comunicazione assume per lo più un aspetto formale, pregiudiziale all'efficacia dei provvedimenti, per l'Ufficio di difesa civica la comunicazione con il cittadino si fonda su un rapporto di "scambio", dove il cittadino, più che un "soggetto amministrato", è titolare di una iniziativa tesa all'affermazione dei propri diritti e interessi.

Questa distinzione si rafforza nella *immediatezza*, e cioè nel rapporto diretto con l'utente, singolo o associato, che caratterizza i procedimenti

attivati dall'Ufficio con una connotazione diversa da quelli amministrativi e, conseguentemente, la percezione, l'immagine, che il cittadino attribuisce ai servizi offerti e che sta alla base del suo ricorso al Difensore civico. In definitiva, l'azione di tutela si contraddistingue attraverso l'autorevolezza della iniziativa, la costante verifica con il cittadino dei livelli di interpretazione e di risultato, la coerenza operativa tesa necessariamente ad evitare imparzialità, sovrapposizioni, dispersioni.

L'insieme di queste condizioni concorre a definire la qualità del servizio, l'attitudine cioè del personale di integrare le professionalità con una moderna gestione dei rapporti con ogni singolo cittadino, allo scopo di offrire soluzioni valide e, all'occorrenza, alternative praticabili. Il personale rappresenta quindi la risorsa più critica, anche rispetto alle esigenze di innovazione socio-culturale. Non a caso l'argomento ha costituito un passaggio significativo nella risoluzione approvata dal Consiglio d'Europa nel giugno 1999 sui principi che devono presiedere l'istituzione di difesa civica.

Il rapporto di fiducia che intercorre fra Difensore civico e personale è infatti del tutto particolare, a cominciare dalla fondamentale autonomia che deve salvaguardare il lavoro dei funzionari, chiamati ad agire con imparzialità nei confronti di chiunque, ad ascoltare e comprendere i problemi di coloro cui è destinata l'azione di tutela, ad attivare le opportune verifiche, a respingere i possibili condizionamenti in contrasto con le finalità dell'Istituto.

Ciò acquista rilievo anche nella elaborazione di osservazioni e proposte da avanzare alle amministrazioni pubbliche, siano esse statali, regionali o locali. Questa relazione è anch'essa il frutto di un impegno collettivo. Da qui l'esigenza di ricondurre l'operatività a settori quanto più possibile organici, in grado di favorire l'avanzamento delle conoscenze, di cogliere i bisogni sociali e di solidarietà, l'insieme delle dinamiche interne ed esterne che rilevano l'azione dell'Ufficio.

4 IL QUADRO COMPLESSIVO DELL'ATTIVITA'

L'esercizio delle competenze derivanti dalla Lr. 4/94 e dalla legge *Bassanini bis* si è collocato in un contesto caratterizzato dall'ampio uso della delega regionale agli Enti locali e da un indubbio sforzo di semplificazione avviato in questi anni. L'azione di difesa civica si è inserita in questi processi, consentendo la diffusione dell'istituto nel sistema delle autonomie e delle relazioni fra cittadini e amministrazioni locali.

La progressiva estensione della rete territoriale di tutela e le sperimentazioni che è stato possibile avviare costituiscono una ulteriore conferma del ruolo svolto dalla Lr. 4/94. Un ruolo all'altezza della connessione fra tutela dei diritti e processi di decentramento locale, anche se il difficile cammino delle riforme istituzionali non ha finora assicurato ai vari livelli la necessaria organicità dell'azione amministrativa, così come la ricerca di ambiti e procedure per un riassetto ottimale delle competenze e per una nuova configurazione dei compiti regionali di indirizzo e controllo, in sintonia con il ruolo regionale di governo, di legislazione e programmazione.

Esistono tuttavia le condizioni perché si affermi una visione moderna della tutela "non giurisdizionale" dei diritti e degli interessi dei cittadini, capace di contribuire ad un avanzato rapporto fra i cittadini e lo Stato, in tutte le sue articolazioni. Non è un caso quindi se le difficoltà che derivano dalla mancata riforma della difesa civica si accompagnino comunque al bisogno che l'autonomia regionale sia portata a compimento, quale espressione del diritto dei cittadini ad una amministrazione a contatto con i problemi dello sviluppo, dei servizi, della qualità della vita.

La Lr. 4/94 ha offerto la possibilità di orientare l'istituto di difesa civica su linee di coordinamento regionale, da cui ha preso corpo anche una funzione di "osservatorio" sulle controversie fra cittadino e amministrazioni pubbliche, sugli stessi processi di ammodernamento e di riforma. Una funzione di cui è espressione anche questa Relazione, nello sforzo di offrire alla Assemblea regionale un quadro conoscitivo sempre più adeguato al nuovo ruolo legislativo.

La "fase costituente" che si è aperta al lavoro della nuova Assemblea regionale vede perciò la difesa civica toscana confrontarsi con i temi della cittadinanza, in quanto strumento di "conciliazione" di fronte alle innumerevoli controversie che nascono in una società moderna. Questa esigenza del resto si è andata rafforzando, da una parte, con le maggiori funzioni nei confronti dell'amministrazione statale, dall'altra, con gli stessi processi di innovazione istituzionale orientati alla crescita delle responsabilità e alla definitiva distinzione fra poteri di indirizzo e di gestione.

Certo, in assenza di modifiche costituzionali, i processi di riforma evidenziano incertezze e fragilità, ma i principi di sussidiarietà guidano anche l'azione del Difensore civico, in termini di maggiore spazio al cittadino e alle imprese, e di semplificazione dei rapporti. Non è un caso se il Difensore civico, proprio in questa funzione di impulso al decentramento, si trova spesso a constatare la frammentazione dei centri di responsabilità, la moltiplicazione dei sistemi regolativi, la corrosione e perfino alla scomparsa

di essenziali riferimenti per consentire al cittadino di avanzare ricorsi o comunque di opporsi a determinati provvedimenti.

Questo quotidiano rapporto con i cittadini evidenzia comunque il bisogno di regole più generali nei rapporti fra il pubblico e il privato. Il fatto che gran parte dei regolamenti previsti dalle leggi nazionali e regionali non abbia ancora trovato né adozione, né criteri comuni, accresce naturalmente incertezze e discrezionalità, esasperate talvolta dal prevalere di contrastanti interpretazioni.

Da una parte siamo di fronte ad una inflazione legislativa, non solo nazionale, che regola ancora in modo minuzioso funzioni che, in questo modo, rischiano di restare inattuate o ridurre spazi di autonomia, non solo per i cittadini, ma anche per i soggetti economici e sociali. Dall'altra, assistiamo ad una produzione legislativa spesso generica, carente di norme di principio e di indirizzo, talvolta priva di indicazioni specifiche utili al cittadino e alle stesse istituzioni per porre rimedio a disfunzioni e inefficienze.

Da qui l'esigenza di una forte accelerazione nella predisposizione di testi unici, intesi non solo quali strumenti di semplice coordinamento, ma come riordino e razionalizzazione, in grado di costituire fonti di chiarezza nei rapporti fra le istituzioni e fra queste e la società civile, oltre che strumento di riaggregazione delle competenze, di programmazione delle risorse e di qualificazione della spesa.

Anche l'individuazione dei mezzi per far valere diritti individuali e collettivi ed estendere l'area delle garanzie, intese come servizio reale ai cittadini e alle istituzioni, deve poter rientrare in questo processo di cambiamento, con la introduzione dei rimedi e dei mezzi che la pubblica amministrazione mette a disposizione della società civile.

Gli indirizzi seguiti per l'esercizio delle competenze derivanti dalla legislazione regionale hanno sostenuto anche l'attuazione della L. 127/97, in un'ottica "integrata" che, se alimenta l'esigenza di quadri di riferimento più generali, contrasta comunque inevitabili tendenze a "garantismi" di impronta esclusivamente formale.

L'attuazione della L. 127/97 ha potuto quindi contare in Toscana su una rete di servizi e di rapporti che è parte integrante dei processi di decentramento. Il coordinamento con i Difensori civici locali ha consentito anche di evitare inutili sovrapposizioni, assicurando comprensibili vantaggi agli utenti che hanno la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico.

Sul versante delle amministrazioni statali, i rapporti di collaborazione sono largamente rappresentativi di una situazione generale, con positivi riflessi per i cittadini, indipendentemente dall'esito del lamentele.

Solitamente questi apparati possono contare su "Uffici per le relazioni con il pubblico" in grado di fornire chiarimenti in tempi apprezzabili, consentendo spesso contatti in via informale, fuori da rigidi formalismi.

Grazie a questo avvicinamento, i cittadini avvertono di essere considerati come persone titolari di diritti ben precisi e non soggetti passivi. In alcuni Uffici statali periferici, meno aggiornati e meno aperti alle innovazioni e alla evoluzione sociale ed economica, prevale tuttavia l'orientamento a non prendere posizione, con il rischio di un rinvio dell'azione di tutela in sede giurisdizionale. Non di rado l'amministrazione, preferendo non esprimersi, si dichiara costretta a rivolgersi agli apparati centrali per avere indicazioni e orientamenti.

In questi casi, anche i contatti e la volontà di collaborazione non servono a molto. Fanno naturalmente riflettere i limiti di una amministrazione periferica dello Stato non dotata dell'autonomia necessaria ad assumere decisioni o comunque comportamenti idonei ad una rapida conciliazione delle controversie. L'attività del Difensore civico corre qui il rischio di non essere portata a compimento, o comunque di doversi arrestare. Si aggiunga poi il ricorso all'amministrazione centrale in presenza di frequenti incertezze sulle discipline da applicare nelle fattispecie concrete. Naturalmente l'Ufficio sostiene le proprie ragioni anche in sede centrale, ma non sempre è possibile, dati i vincoli che riconducono la competenza del Difensore civico regionale esclusivamente 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 centrale, o comunque di poteri adeguati ad offrire ai cittadini la certezza sull'esito di questi procedimenti.

La visione "integrata" ha consentito all'azione di tutela di tradursi non di rado in comportamenti e prassi di interesse più generale. Una tendenza che corrisponde alla nuova configurazione della difesa civica regionale e al crescente intreccio nelle problematiche aperte fra le competenze delle amministrazioni statali, regionali e locali. Anche qui la funzione di raccordo svolta dal Difensore civico regionale, in direzione di una efficace concertazione fra i diversi apparati quale presupposto nei processi più generali di semplificazione e ammodernamento dell'intervento pubblico.

Se la Lr. 4/94 ha così assolto in questi anni ad una funzione per molti aspetti avanzata, è un fatto che l'evoluzione legislativa e l'esperienza accumulata hanno posto le condizioni per la sua revisione, mentre le nuove competenze attribuite dalla L. 127/97, seppure di contenuto anche innovativo, avevano solo l'obiettivo di anticipare la riforma, di avviare cioè un quadro innovativo di principi e funzioni.

In definitiva, se è venuto meno l'assetto originario della difesa civica regionale, non è stato costruito in pari tempo un nuovo ordinamento. Anche da qui le pesanti incertezze, le difficoltà che si ripercuotono sul piano operativo, a fronte di una domanda che cresce e dei processi che mettono in discussione gli ambiti dell'azione pubblica ai vari livelli.

4.1 I settori dell'intervento

La *sanità* occupa quasi un quarto dell'attività complessiva, sia perché qui il cittadino più frequentemente si trova a contatto con le potenziali disfunzioni della pubblica amministrazione, sia per la lunga esperienza condotta dall'Ufficio in questo campo, sia infine per la fiducia delle associazioni di volontariato che da sempre coadiuvano il Difensore civico nell'opera di monitoraggio sui diritti degli utenti.

I temi della salute sono al centro delle preoccupazioni dei cittadini. L'organizzazione sanitaria è divenuta perciò un banco di prova per un migliore rapporto fra cittadini e istituzioni, lungo una prospettiva che deve trovare nelle Regioni piena e diretta responsabilità nell'offerta dei servizi e nella determinazione dei fabbisogni, anche in relazione allo sforzo che deve essere assicurato dalla sanità privata.

Grosse problematiche si presentano all'Ufficio in questo campo. Quelle sulla "responsabilità professionale" sono certamente fra le più delicate, dove l'azione del Difensore civico, portata avanti con il supporto di qualificati medici legali, consente di richiamare l'attenzione sulle "soglie di criticità" del sistema e sulla efficienza dell'intervento sanitario.

Molte sono le difficoltà che persistono anche in relazione al ricovero in centri di alta specializzazione e alle liste di attesa, su cui auspichiamo che la rinnovata attenzione del Consiglio e della Giunta regionale possa sortire effetti particolarmente attesi dai cittadini che, frequentemente, in via spesso informale, si rivolgono al Difensore civico per segnalare il disagio di una situazione che occorre senz'altro avviare a superamento.

In campo sanitario 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.

Ma l'iniziativa si estende alle prescrizioni farmaceutiche, ai servizi psichiatrici, alle farmacie comunali, fino all'edilizia ospedaliera e all'accreditamento delle strutture sanitarie private. I progressi scientifici e

delle tecnologie hanno aperto poi 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.

La Toscana vanta obiettivi di qualità che possono e debbono rappresentare uno stimolo a sperimentare fino in fondo le potenzialità esistenti. In questa direzione si colloca anche lo sviluppo del 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.

L'accresciuto ruolo della difesa civica spinge in questa direzione, così come il bisogno di razionalizzare le competenze fra difesa civica istituzionale, tutela aziendale e impegno delle associazioni di volontariato, armonizzando i vari momenti di tutela e dando certezza ai cittadini sui diversi ruoli.

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 e con il nuovo ruolo della Regione e dei Comuni si presenta quindi in funzione della massima accessibilità alle prestazioni da parte dei cittadini, di più elevati livelli di integrazione tra prevenzione e cura, dell'equità dei trattamenti su tutto il territorio, dell'uso ottimale delle risorse.

Questo stesso impegno si è rivolto all'amministrazione sanitaria statale, in un quadro di rapporti che hanno superato gli stessi ambiti della L. 127/97, nella ricerca di un efficace coordinamento fra il livello nazionale e quello locale. Dal prontuario farmaceutico alle sperimentazioni farmacologiche, agli alimenti ai nefropatici, molte sono infatti le problematiche aperte. Fra queste quella sugli indennizzi per danni da emotrasfusioni e vaccini ha richiesto uno sforzo straordinario dell'Ufficio, non solo per l'assistenza e l'informazione ad oltre un migliaio di cittadini, ma anche sul piano dell'iniziativa nei confronti del Parlamento e dell'amministrazione centrale.

Questo eccezionale lavoro, che indubbiamente ha travalicato gli ambiti di una tutela non giurisdizionale, e che ha potuto contare sull'adesione e le posizioni assunte dalla Regione, ha consentito in Toscana di garantire la liquidazione di numerosi indennizzi fin dal corrente anno.

La sanità resta dunque un momento centrale dell'attività del Difensore civico, ma anche altri settori vanno assumendo un rilievo crescente, in primo luogo quelli in materia di *assetto del territorio, ambiente e urbanistica*, che investono soprattutto le relazioni con gli Enti locali ed una pluralità di fonti

normative che determinano non poche incertezze e livelli adeguati di specializzazione.

La casistica è quanto mai varia. Prevalgono comunque i temi legati alla qualità ambientale, dalla tutela dall'inquinamento alle attività estrattive, allo smaltimento dei rifiuti, alla difesa idraulica, alle acque minerali e termali, fino ai grossi problemi della pianificazione territoriale, fra cui le opere pubbliche, la viabilità e i lavori per l'alta velocità, l'edilizia abitativa, il recupero urbano.

Gli interventi si estendono agli oneri di urbanizzazione, ai canoni di depurazione e fognatura, all'occupazione di suolo pubblico, al condono edilizio, fino alle rilevanti questioni delle concessioni edilizie, dove l'esercizio delle competenze affidate dalla legislazione regionale prevede anche la nomina di commissari *ad acta* con poteri sostitutivi.

Il controllo sul rispetto delle leggi evidenzia talvolta quelle omissioni di "atti obbligatori" cui si richiama la *legge Bassanini* ma, nei rapporti tra sviluppo e territorio, l'azione di difesa civica si va ampliando anche nel settore delle *attività produttive*, a sostegno della piccola e media impresa, con particolare riferimento alle localizzazioni, le strutture ricettive, le reti di distribuzione, il commercio in aree pubbliche, le attività espositive.

Un impegno costante si registra 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.

I servizi alla persona hanno naturalmente una forte incidenza nell'attività complessiva. L'Ufficio è chiamato si può dire ogni giorno a confrontarsi con una diffusa domanda nei più diversi settori, dall'assistenza domiciliare a quella per i disabili, gli invalidi, gli anziani; dall'accesso alla casa ai contributi economici, agli sfratti, a quelle situazioni, talvolta momentanee ed urgenti, dovute alle vicende familiari ma anche all'organizzazione dei servizi e delle città.

Marginalità e fenomeni di esclusione sembrano troppo spesso non trovare più risposta nei tradizionali sistemi di protezione che mettono in discussione perfino fondamentali diritti. I processi di "contenimento", a loro volta, rischiano di irrigidire i meccanismi di intervento, alimentando l'esposizione a situazioni di sofferenza che naturalmente penalizzano le categorie più deboli.

La riforma dello Stato sociale appare ineludibile, nel segno di una nuova solidarietà. E' un fatto che oltre il 70% delle risorse relative alla spesa sociale, che resta comunque inferiore alla media europea, sono destinate alla previdenza, mentre il 20% alla sanità, con un evidente squilibrio per

innumerevoli situazioni di sofferenza che coinvolgono non solo la famiglia e alimentano vecchie e nuove povertà.

A fronte dei processi di rarefazione della rete parentale e dei raccordi spesso insufficienti fra strutture ospedaliere e servizi assistenziali, le problematiche dei non autosufficienti si presentano non di rado con caratteri di vera e propria drammaticità. Decisioni e prassi amministrative rischiano di consolidare tendenze discutibili sul piano giuridico e dell'equità, con effetti comprensibili per i cittadini e le famiglie che si rivolgono spesso al Difensore civico nella ricerca di sostegno, più che in funzione di una tutela "non giurisdizionale".

L'Ufficio non si sottrae certo a questa richiesta di aiuto, ma la dimensione perfino inedita della domanda è indicativa di una emergenza che non può essere circoscritta, ma chiama le istituzioni a farsi carico di un riequilibrio nel rapporto fra spesa sociale e reddito nazionale, di nuovi criteri di giustizia redistributiva, in grado di cogliere la qualità della vita e di adeguare strutture e procedure amministrative alle nuove esigenze individuali e collettive.

Nel campo del *diritto allo studio* l'iniziativa si estende ai vari livelli, dalle mense scolastiche comunali ai trasporti, 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, hanno assunto un prevedibile rilievo, trattandosi di settori che presentano una immediata ripercussione nei confronti dei cittadini ed una vasta e continua evoluzione che richiede conoscenze talvolta altamente specialistiche, al di là di formule comunicative e di prassi spesso oscure e di difficile interpretazione per i cittadini.

Nel *pubblico impiego* le istanze riguardano soprattutto questioni connesse allo svolgimento del rapporto di lavoro (richiesta di congedi, ferie, formazione professionale, agevolazioni) e questioni successive alla sua conclusione, legate soprattutto a procedure e tempi di erogazione del trattamento di quiescenza. Nell'ambito della auspicata riforma nazionale della difesa civica appare perciò quanto mai opportuno il mantenimento di queste competenze in questo settore, pena il rischio 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 necessarie alla costruzione di una società multietnica e al ruolo internazionale del paese.

Più in generale, questa collaborazione con le amministrazioni pubbliche è sufficiente a sbloccare in via informale molte situazioni e a rimediare a difficoltà che spesso appaiono insuperabili. Le statistiche sull'attività dell'Ufficio riportano invece le pratiche per le quali si è proceduto alla formalizzazione di una istruttoria, quando cioè le controversie richiedono interventi specifici del Difensore civico, mediante inchieste e osservazioni tese ad ottenere modifiche di atti e comportamenti dell'amministrazione.

Nel complesso, l'esercizio 2000 ha registrato un aumento pari al 28% delle pratiche gestite dall'Ufficio, passate da 2.396 a 3.066. Ad una diminuzione dei procedimenti aperti *ex novo*, ha fatto riscontro quasi il raddoppio delle pratiche concluse nello stesso anno, che da 937 del '99 sono salite a 1.832.

A questo raddoppio hanno contribuito i 934 casi portati a termine per indennizzi riconducibili a danni da emotrasfusioni o vaccinazioni che evidenziano la portata dell'impegno condotto nei confronti dell'amministrazione sanitaria centrale. Questa iniziativa, che ha trovato adesioni e solidarietà anche in altre regioni italiane, ha corrisposto alla crescente domanda di quanti hanno cercato nel Difensore civico il sostegno e le competenze necessarie per il riconoscimento di fondamentali diritti e interessi. La positiva conclusione di questa lunga e complessa iniziativa ha indubbiamente rafforzato l'immagine e il ruolo più generale dell'Ufficio, anche se grossi problemi di gestione si presentano adesso per la definizione concreta degli *iter* amministrativi, dopo il recente passaggio alla Regione delle competenze in materia.

Se scorporiamo questo dato di carattere straordinario dal totale delle pratiche concluse nell'anno 2000, vediamo comunque che le pratiche portate a termine nei riguardi delle amministrazioni operanti in Toscana assommano a 898, raggiungendo pressoché i risultati ottenuti nel 1999 (937 pratiche concluse). Merita segnalare che l'iniziativa del Difensore civico ha consentito nel 50% circa dei casi una soluzione completa o parziale dei problemi sollevati. Un risultato in sintonia con la media europea. 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 occorre registrare i molti riconoscimenti per aver risolto casi talvolta particolarmente complessi.

La tabella relativa ai procedimenti "aperti" nei confronti delle pubbliche amministrazioni consente perciò di cogliere meglio l'andamento ordinario nei diversi fronti istituzionali, come evidenzia il seguente riepilogo:

PRATICHE APERTE NEL 2000		
Amministrazioni comunali	407	32,98%
Amministrazioni provinciali	10	0,81%
Amministrazione regionale	119	9,64%
Amministrazioni sanitarie	295	23,90%
Amm.ni statali e nazionali periferiche	88	7,13%
Interventi a favore di extracomunitari	27	2,18%
Amm.ni statali centrali	156	12,64%
Enti e Uffici vari	16	1,29%
Attività di consulenza	116	9,40%

La maggiore percentuale dei procedimenti aperti riguarda le amministrazioni comunali, nonostante la rete dei Difensori civici locali sia cresciuta in questi anni fino a comprendere più di un terzo dei Comuni toscani. L'iniziativa verso gli Enti locali impegna infatti quasi il 34% dell'intera attività, compreso l'esercizio dei poteri "sostitutivi" attraverso la nomina di commissari ad *acta,* che ha comportato nel 2000 l'attivazione di 50 procedimenti.

Questa incidenza mostra il carico "suppletivo" ancora esercitato a livello regionale nei confronti del sistema locale. La recente elezione del Difensore civico di Palazzo Vecchio è destinata naturalmente a contenere l'impegno del Difensore civico regionale nei riguardi della cittadinanza fiorentina, aprendo la possibilità per un rafforzamento dell'iniziativa a livello dell'intero territorio toscano e a supporto della difesa civica locale e delle amministrazioni che ancora non hanno proceduto alla elezione di un proprio Difensore civico.

Il numero dei cittadini che risiedono in Comuni, Province e Comunità montane dove opera un Difensore civico supera comunque il 50% della popolazione toscana. Se quindi la situazione continua a richiedere un impegno rilevante per compensare le disparità territoriali che ancora esistono, è un fatto che l'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.

In campo sanitario, i circa 300 interventi effettuati nei confronti delle aziende sanitarie e ospedaliere rappresentano quasi il 24% dell'attività