IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

la Relazione 2001 che pongo alla Vostra attenzione rinnova l'esperienza avviata per la prima volta lo scorso anno, quella cioè di contenere in un unico documento sia la relazione al Parlamento ex lege 127/97, sulle materie di competenza degli organi periferici dello Stato, sia quella al Consiglio Regionale ex lege 4/94, allo scopo di offrire un quadro organico dell'attività svolta.

Una scelta doverosa, che ho ritenuto di completare inserendo anche la Risoluzione in materia di difesa civica approvata dal Congresso delle Regioni il 5 giugno scorso, unitamente all'intervento da me svolto in quella sede come Segretario del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

La forte valenza politico-istituzionale della Risoluzione che, per la prima volta, le Regioni hanno voluto unitariamente assumere, mi ha consigliato in tal senso, anche se ha comportato uno scorrimento nei tempi previsti per l'invio di questo consuntivo di attività.

Ma la Relazione 2001 contiene altri elementi di particolare interesse, che potranno essere utili per approfondire la materia della tutela dei diritti dei cittadini, sia a livello istituzionale sia a livello culturale e scientifico. Non si limita infatti a rendere conto degli interventi svolti negli ultimi dodici mesi, ma ha l'ambizione di rapportarsi alla evoluzione dell'Istituto di difesa civica in Italia e in Europa, anche se non è trascurata l'analisi dei casi e la segnalazione delle problematiche più rilevanti di cui l'Ufficio è stato investito.

D'altra parte, sarebbe impossibile, e forse anche inutile, fare un dettagliato elenco delle migliaia di pratiche, tra "aperte" e "chiuse" nel 2001, data anche la particolare complessità di molte di esse. Non posso tuttavia non segnalare in questa breve introduzione alcuni maggiori problemi istituzionali, come quelli dei "controlli sostitutivi", dell'accesso agli atti della pubblica amministrazione e della tutela in sanità, che hanno qualificato in modo determinante l'attività dell'Ufficio.

Per tutte le altre problematiche, che hanno ugualmente richiesto all'Ufficio un quotidiano impegno, rinvio naturalmente alla Relazione nella quale, fra l'altro, è stato dato risalto al ruolo crescente del Coordinamento regionale della difesa civica (oltre

cento Comuni, Province e Comunità montane sono attualmente dotate del Difensore civico) e all'iniziativa del Coordinamento nazionale dei Difensori civici, divenuto ormai riconosciuto interlocutore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome e del Congresso delle Regioni, e strumento essenziale per la diffusione e lo sviluppo dell'Istituto di difesa civica in Italia e in Europa.

Una Relazione quindi che mette in evidenza la "crisi", se così si può dire, dell'Istituto, a fronte di un aumento esponenziale delle domande dei cittadini, delle accresciute competenze derivate in questi anni dalla legislazione nazionale e regionale, della mancata riforma e di una revisione della disciplina regionale che ne completi i poteri con le più avanzate esperienze europee e internazionali, ma anche le potenzialità innovative del nuovo Titolo V della Costituzione repubblicana.

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

il nostro Ufficio dotato di buone professionalità e di esperienze da tutti riconosciute ha cercato di corrispondere alle richieste dei cittadini che sempre più numerosi si rivolgono al Difensore civico, anche per ovviare a quel fenomeno di "denegata giustizia" che è una delle maggiori criticità del nostro ordinamento giuridico e della nostra democrazia.

Il Consiglio regionale della Toscana può essere orgoglioso di aver messo a disposizione dei nostri concittadini uno strumento efficace, efficiente e moderno e, nei limiti ovviamente di tutte le attività pubbliche, all'altezza di una comunità come la nostra, dove le tradizioni di giustizia e di rispetto dei diritti hanno da sempre costituito i tratti salienti della sua cultura e della sua storia.

Firenze, maggio 2002

Dr. Romano Fantappiè

1 LA RISPOSTA ALLE DOMANDE DEI CITTADINI

Anche questa Relazione consolida per il secondo anno la scelta di offrire una visione più organica dell'attività del Difensore civico, sia sul versante regionale che su quello statale, unificando in un solo documento l'obbligo di presentare anche al Senato e alla Camera una relazione sulle funzioni svolte nei confronti dell'amministrazione statale in Toscana.

L'obiettivo è di fornire il quadro dei risultati, ma anche l'evoluzione dell'Istituto di difesa civica chiamato a fronteggiare una crescente domanda, in larga parte dovuta alle maggiori competenze, ma anche ad una nuova consapevolezza dei diritti individuali e all'impossibilità della "giustizia" di offrire risposte compatibili con i tempi di una società moderna.

Certo, in mancanza di una legge di riforma, la difesa civica avverte il carico di una pressione che non ha precedenti, di una conflittualità che non si riduce, che si mostra anzi in aumento in tutte le regioni, a fronte di arretratezze, inefficienze, ritardi nell'ammodernamento della vita amministrativa che toccano anche la difesa civica. In tutti questi anni infatti il Parlamento non ha saputo o voluto inserire la difesa civica nell'ordinamento nazionale, offrendo ai cittadini un rimedio semplice ed efficace nelle controversie con la pubblica amministrazione.

Se oggi la difesa civica è una realtà, lo dobbiamo a quelle Regioni che in anni lontani seppero raccogliere i risultati dell'esperienza europea, il bisogno di una società più aperta, di un nuovo rapporto fra cittadini e amministrazione. Davanti alle nuove sfide della democrazia, che sono anche di equità e trasparenza, non scorgiamo ancora la volontà di colmare questo scarto, il *deficit* sostanziale di "garanzie" a disposizione del cittadino, che penalizza non solo le categorie più deboli ma l'intera società.

Il progressivo adeguamento della difesa civica toscana ad uno spirito di "mediazione" fra cittadini e amministrazione pubblica, per una amministrazione più attenta agli obiettivi di crescita civile, ha inserito questo impegno nei processi di convergenza aperti a livello europeo anche per l'affermazione dei crescenti "diritti" personali che derivano dalla stessa legislazione comunitaria.

La sfida dell'Europa è anche sul terreno della tutela dei diritti e degli strumenti necessari a farli valere, di un ruolo della difesa civica al servizio del paese e di ogni comunità territoriale. Questo indirizzo ha caratterizzato l'azione dell'Ufficio, sospinto dalla fiducia dei cittadini e dal dialogo con le istituzioni toscane, nella

consapevolezza che la prima difesa dei diritti e degli interessi del cittadino è l'amministrazione democratica.

Un bilancio non privo ancora di difficoltà, e tuttavia denso di risultati per il futuro dell'Istituto regionale di difesa civica. Fra questi, l'adeguamento della capacità di risposta alla quantità e qualità delle domande, l'estensione della rete territoriale di difesa civica, la crescita del coordinamento a scala regionale e nazionale, lo sviluppo dei rapporti con l'amministrazione regionale, con gli uffici statali e il sistema delle autonomie, la collaborazione con la Conferenza dei Consigli regionali e il Congresso delle Regioni, la proiezione europea ed i collegamenti con gli organismi di tutela dell'Unione.

La difesa civica è oggi una realtà in sintonia con il nuovo ruolo dell'Assemblea legislativa regionale e la costruzione di un quadro di "garanzie" adeguato alla evoluzione della società toscana, a quel sistema di servizi alla persona, alle istituzioni e alle imprese che va acquistando un peso determinante nei processi di modernizzazione e nel miglioramento delle condizioni di vita.

In una società che cambia anche la difesa civica deve poter adeguare strumenti e interventi alla specificità dei bisogni, alla concretezza dei problemi e degli interessi che il cittadino ritiene di vantare nei riguardi dell'azione pubblica, ad ogni livello.

1.1 La struttura dell'intervento

Assieme alla crescente "personalizzazione" dei bisogni, la fluidità e l'incertezza degli equilibri istituzionali, l'intreccio delle competenze fra i diversi livelli (statale, regionale e locale) e l'integrazione delle norme europee incidono ormai nei rapporti dei cittadini con le amministrazioni pubbliche e, quindi, nell'azione della difesa civica.

Se le statistiche evidenziano un volume di attività che ha pochi riscontri (oltre 5.000 cittadini si sono rivolti all'Ufficio nel 2001), non consentono tuttavia di dare conto pienamente di questa nuova dimensione della domanda cui si lega la fiducia per i servizi che il Difensore civico può offrire. Neppure registrano le migliaia di cittadini che, per via telefonica o comunque informale, hanno fatto ricorso al Difensore civico per ottenere informazioni, suggerimenti, consigli.

Il numero dei procedimenti attivati nel 2001, e quello delle pratiche concluse, mostrano il consolidamento di una evoluzione che dal '97 ha visto il sostanziale raddoppio delle attività. Se depuriamo dal precedente esercizio 2000 il dato straordinario delle 927 pratiche portate a termine nei confronti del Ministero della sanità per l'applicazione della L. 210/97 sui danni da trasfusioni ed

emoderivati, vediamo che l'attività ordinaria del 2001 si è assestata su livelli superiori a quelli pur intensi degli ultimi esercizi.

Pratiche	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aperte	535	1.050	1.162	1.459	1.233	1.321
Concluse	589	704	1.087	937	1.487	1.110

Pur a fronte di un progressivo contenimento dell'azione di "supplenza" svolta dall'Ufficio regionale verso le realtà locali prive del Difensore civico - le amministrazioni coperte dalla difesa civica sono infatti passate in pochi anni da 63 a 124 Comuni, Province e Comunità montane – il numero dei procedimenti aperti non mostra una riduzione della fondamentale attività dell'Ufficio, a conferma di una conflittualità che le indagini ufficiali rilevano con preoccupata attenzione, ma anche del vasto campo d'azione sviluppato dall'Ufficio.

L'attività di tutela si è rapportata infatti al pieno esercizio delle maggiori competenze, compresa l'attuazione della L. 340/2000, in materia di accesso dei cittadini alla documentazione amministrativa, che ha attribuito al Difensore civico anche un ruolo alternativo al Tribunale amministrativo regionale.

La quantità e la qualità delle problematiche che in vario modo investono le relazioni dei cittadini con le amministrazioni pubbliche, e con le stesse istituzioni comunitarie, hanno messo naturalmente alla prova l'intero quadro operativo, a partire dalle responsabilità cui è affidata l'attivazione dei procedimenti, riconducibili ormai a pratiche di particolare spessore, che richiedono crescenti livelli di professionalità, informazione, ricerca.

In questo quadro, il particolare rilievo che hanno assunto:

- le funzioni relative ai "controlli sostitutivi" e alla nomina di *Commissari ad acta* nei riguardi degli Enti locali, in rapporto alla omissione di "atti obbligatori per legge" (T.U. 267/2000) e in materia di concessioni edilizie (Lr. 52/99), con l'applicazione di procedure di particolare complessità e delicatezza, sia per le dirette responsabilità dell'Ufficio che per oggettivi risvolti di natura politico-istituzionale. L'aumento delle istanze ha comportato nel 2001 l'avvio di oltre 40 procedimenti, con un intenso sviluppo dell'attività di consulenza nei confronti dei Difensori civici locali e delle stesse autonomie, a conferma del ruolo centrale svolto dall'Ufficio in questo campo, riconosciuto del resto dalla recente legge regionale in materia di *Commissari ad acta*;
- la gestione delle istanze in campo sanitario, che occupano più di un terzo dell'intera domanda, in funzione del contenimento di una conflittualità che si estende a problematiche particolarmente

complesse, come quelle sulla "responsabilità professionale", le cure nei centri di specializzazione all'estero, le malattie mentali, i danni da trasfusioni ed emoderivati dove la lunga esperienza ha chiamato l'Ufficio a svolgere anche un ruolo di riferimento per tutte le Regioni italiane. Ma numerose sono le situazioni che continuano ad avere un notevole impatto sui cittadini, come le liste di attesa, il consenso informato, i servizi farmaceutici, la medicina di base, l'assistenza sanitaria ai cittadini extracomunitari;

- l'incremento delle pratiche in materia di assetto del territorio che evidenziano i molteplici conflitti legati alla qualità dell'ambiente (inquinamenti, opere pubbliche, viabilità, edilizia abitativa, urbanizzazioni, canoni di depurazione e fognatura, bonifiche, occupazioni, ecc.), le rilevanti controversie in materia di concessioni e autorizzazioni edilizie, i difficili rapporti fra territorio e attività produttive (localizzazioni, strutture recettive, commercio in aree pubbliche, trasporti, tariffe, ecc.), aggravati dalla pluralità delle fonti normative e sovente da criteri di difficile interpretazione;

- gli interventi nel vasto campo del *welfare* e dei servizi alla persona, anche in presenza di bisogni diffusi che troppo spesso non trovano risposta nei sistemi di protezione, e neppure nelle tendenze offerte dalla recente riforma dell'assistenza, per la lentezza dei meccanismi amministrativi, la rigidità delle regolamentazioni, la frammentarietà dei sistemi di erogazione, la scarsità dei finanziamenti, la carenza di adeguate sinergie fra pubblico e privato, con impatti comprensibili sull'attività dell'Ufficio (servizi sociali, famiglie, anziani, strutture riabilitative, minori, *handicap*, assistenza domiciliare, ricoveri in Rsa, invalidità, disabili, nuove povertà, lavoro, previdenza, ecc.);

- il peso crescente delle questioni tributarie, e più in generale dei rapporti del cittadino con l'amministrazione finanziaria, così come nel campo dei tributi locali, a causa anche della continua evoluzione delle materie e di prassi spesso oscure che richiedono al cittadino perfino conoscenze specialistiche;

- l'assistenza a favore degli immigrati extracomunitari, al di là del numero dei procedimenti aperti, data la dimensione del fenomeno e l'entrata a regime di discipline che investono tutti gli aspetti della condizione dello straniero in Italia (flussi migratori, visti di ingresso, alloggi, collocamento, servizi, ricongiungimenti familiari, ecc.), con riflessi considerevoli nell'azione dell'Ufficio verso le amministrazioni interessate, anche a livello centrale, e nei rapporti quotidiani con le Questure di residenza, le Prefetture, le rappresentanze diplomatiche e consolari, gli Uffici di collocamento, le strutture sanitarie;

- la crescente domanda di informazioni e di consulenza, estesa ormai alle normative comunitarie, sia da parte dei cittadini che delle istituzioni e della rete di difesa civica locale, con un impegno particolarmente oneroso a carico degli istruttori e dei servizi generali che fanno capo all'Ufficio.

1.2 L'evoluzione dei bisogni sociali

Questi risultati sono il frutto di un impegno che può contare su un patrimonio non indifferente di conoscenze e di esperienza. E tuttavia mai come oggi la difesa civica vive come in una tenaglia, stretta fra le necessità e le possibilità di intervento, mentre nuovi bisogni si affacciano, influenzano l'offerta di servizi individuali e sociali, spingono a processi di riorganizzazione (scuola, sanità, trasporti, assistenza, immigrazione, informazione, ecc.), a migliorare gestioni e responsabilità, ad ampliare e diversificare le tradizionali risposte.

Alla evoluzione legislativa nazionale e regionale si sono poi affiancati i molteplici strumenti a livello locale, come le carte dei servizi, gli sportelli unici, gli uffici per le relazioni con il pubblico, in presenza di una domanda sempre più orientata all'efficacia delle prestazioni.

Anche se le molte indagini evidenziano il persistente divario con l'Europa, una maggiore attenzione delle istituzioni locali, che restano gli attori decisivi dell'offerta di servizi, sembra comunque rivolgersi verso le categorie più deboli (disabili, famiglie, minori, anziani, ecc.), quale conseguenza di esigenze diffuse, ma anche di una nuova "qualità della cittadinanza" che pure si fa strada nel rapporto dei cittadini con le amministrazioni pubbliche.

Certo, non sempre il cittadino ha ragione, ma la coscienza individuale o collettiva accetta sempre meno che i diritti vengano messi in pericolo, neutralizzati o svuotati spesso di sostanza, sia che si tratti di diritti civili e politici, oppure di diritti sociali ed economici, o di "nuovi diritti" (informazione, trasparenza, *privacy*, qualità dei servizi, ecc.) anch'essi percepiti come indissolubili dallo sviluppo economico e dal progresso civile.

Non è un caso se recenti sondaggi sulle funzioni pubbliche confermino la crescente considerazione dei cittadini (56%) verso la difesa dei diritti e delle posizioni soggettive. Ciò che i cittadini intendono per "buona amministrazione" è infatti la creazione di nuove opportunità, di risposte efficaci a problemi concreti, di un rapporto chiaro, ragionevole, democratico. Un rapporto che produca una istruzione migliore, migliori cure sanitarie, una migliore qualità della vita.

Non c'è campo dell'amministrazione, sia essa statale, regionale o locale, che non sia interessato da questo diffuso bisogno di tutela: dalla scuola alla sanità, all'ambiente, ai trasporti, all'urbanistica, ai lavori pubblici, alla produzione, al commercio, alla formazione, al fisco, fino ai tributi locali e alla gestione dei servizi, nelle grandi città come nei centri minori. Domande di efficienza, imparzialità, trasparenza, davanti a ritardi, omissioni, irregolarità, abusi perfino, ma anche domande di equità, di giustizia, che mettono allo scoperto il *deficit* di difese del cittadino e, insieme, il bisogno di una amministrazione moderna, in grado di confrontarsi con la realtà europea.

Il varo della *Carta Europea dei diritti fondamentali* ha impresso una comprensibile accelerazione all'obiettivo di un efficace sistema di tutela a carattere decentrato, anche per i crescenti aspetti del diritto comunitario ormai affidati alla legislazione regionale e alla iniziativa degli Enti locali.

In Toscana, dove 247 Comuni su 287 prevedono il Difensore civico nel proprio Statuto, si è aperta così la prospettiva di una moderna "infrastruttura" a tutela dei diritti umani e civili, imperniata su principi di sussidiarietà e perciò capace di contribuire al maggiore coinvolgimento delle comunità locali e delle organizzazioni sociali. I risultati raggiunti sono il frutto di questo orientamento, della consapevolezza che i diritti non basta riconoscerli perché si realizzino e che la difesa civica funziona là dove funziona in primo luogo la pubblica amministrazione.

2 IL "MODELLO TOSCANO" DI DIFESA CIVICA

L'alto grado dei risultati ha trovato infatti riscontro nella crescente compenetrazione fra l'esercizio delle competenze, il coordinamento con la difesa civica locale e i raccordi con le amministrazioni dello Stato, della Regione e delle autonomie. L'azione dell'Ufficio si è inserita così nei processi di decentramento, in un contesto caratterizzato dall'ampio uso della delega regionale e da una rete di servizi indubbiamente impegnati in uno sforzo di qualificazione.

Da questo radicamento nel sistema delle autonomie ha tratto impulso la rete territoriale cui fanno capo oggi 46 Difensori civici locali. L'elezione nel 2001 del primo Difensore civico di Firenze ha rappresentato anche il riconoscimento di una collaborazione chiamata oggi a sostenere la crescita del nuovo servizio alla comunità fiorentina e il suo confronto con altre grandi realtà europee.

Più del 50% della popolazione toscana risulta così coperta da una difesa civica ancorata fermamente ad un ruolo di "conciliazione" fra cittadini e pubblica amministrazione, un ruolo di chiara impronta europea, quale strumento per la regolazione delle innumerevoli controversie che nascono in una società moderna.

2.1 La rete territoriale di tutela

In questa evoluzione si va configurando il "modello toscano" a tutela dei diritti umani e di cittadinanza, ma anche il futuro di un Istituto regionale chiamato sempre più a servizi di "rete", in termini di promozione, assistenza, scambio di esperienze e professionalità.

Ad oggi 124 Enti locali (Province, Comuni e Comunità montane) dispongono della difesa civica, ma 94 sono quelli dove il suo esercizio avviene in forma associata, mediante convenzioni a carattere volontario. Oltre un terzo dei Comuni toscani hanno così il Difensore civico, grazie a questa soluzione affermatasi con la Legge regionale del '94 che ha ampliato l'intervento dell'Ufficio alle funzioni proprie degli Enti locali, e dopo le *leggi Bassanini* del '97, che ne hanno esteso la competenza alle amministrazioni periferiche dello Stato.

In questo quadro più vasto l'Ufficio ha proseguito alcune sperimentazioni avviate negli ultimi anni su basi innovative, mediante convenzioni con Enti locali volte ad una tutela "integrata", riguardante cioè anche le competenze dello Stato e della Regione. Questa iniziativa ha interessato pressoché tutti i campi dell'azione pubblica: viabilità, lavori pubblici, concessioni edilizie, appalti, reti idriche, trasporti, tributi e imposte comunali, fino ai problemi ambientali e alle questioni sociali, come la sanità, gli asili nido, la scuola, i disabili, gli immigrati, ecc.

Non è più possibile immaginare la difesa civica nei confini delle singole amministrazioni. Nelle domande dei cittadini si riflettono non solo diritti inevasi e le incertezze di un passaggio per molti aspetti tormentato verso una amministrazione moderna, ma anche la complessità dei rapporti fra istituzioni e società civile.

Solo una dimensione a carattere comprensoriale consente di cogliere le relazioni fra territorio e processi di integrazione chiamati a fronteggiare i nuovi bisogni: il lavoro, le famiglie, i giovani, gli anziani. Pensiamo poi alle comunicazioni, ai grandi servizi, alla formazione, alla ricerca, in una regione caratterizzata da una economia diffusa e da un policentrismo proiettato al superamento degli squilibri e alla valorizzazione di tutte le risorse umane, storiche, ambientali, culturali.

Le dinamiche sociali ed economiche incidono immediatamente sulla vita delle amministrazioni. Rispondere alle specificità delle

situazioni soggettive, offrire una efficace soluzione dei problemi che investono i diritti di ogni cittadino, significa puntare allo sviluppo delle identità proprie di ogni territorio, possibile oggi in un quadro più vasto di riferimenti, in un contesto di difesa civica che stimoli a qualificare tutta l'offerta pubblica.

E' a questo livello che si può valutare il collegamento fra l'azione di tutela e i processi di riorganizzazione dei servizi locali, in direzione di una maggiore efficienza, di nuove tecnologie, di *standard* di livello europeo. La tutela dei diritti si coniuga sempre più con una legislazione e programmazione regionale orientata a nuovi processi di aggregazione e di sviluppo.

Questo indirizzo trova conferma sia nei nuovi strumenti di concertazione (accordi di programmazione, patti territoriali, conferenze di servizio), sia nella visione che si è affermata a livello delle politiche comunitarie che, diversamente dal passato, intervengono non più settorialmente ma per aree "omogenee", in funzione di riequilibrio e di uno sviluppo diffuso. Si estende anche il tessuto delle organizzazioni sociali, di volontariato, di *non profit*, che in vario modo ampliano il quadro delle domande che si indirizzano sulle amministrazioni locali sempre più impegnate in una complessa concertazione istituzionale orientata alla crescita di intere aree.

Anche gli organismi di tutela devono tener conto del contesto che va caratterizzando i processi di ammodernamento. In fondo, i diritti dei cittadini si sostanziano nel diritto a relazioni più avanzate con l'amministrazione pubblica, in grado di contribuire a nuovi progetti di sviluppo, a maggiori responsabilità e partecipazione nelle decisioni delle comunità locali.

Per questo la difesa civica ha maggiori possibilità di successo dove il dialogo con i cittadini si fa più aperto, di pari passo con l'efficienza e la produttività dei servizi. Attraverso la qualificazione dei "sistemi" locali passa in sostanza la valorizzazione del nuovo ruolo delle autonomie e della società civile. Anche il trasferimento di importanti competenze dal centro alla periferia non può tradursi in un semplice decentramento, bensì nella maggiore considerazione degli aspetti sociali che concorrono alla qualità dell'ambiente e della vita, ad una struttura più alta dei diritti e dei doveri, del cittadino come della pubblica amministrazione.

2.2 La Conferenza dei Difensori civici toscani

Questa crescita delle relazioni orientate a focalizzare fattori e strumenti comuni di sviluppo a livello di aree vaste ha contribuito in questi anni alla stessa evoluzione della difesa civica. Anche l'attuazione delle *leggi Bassanini* che hanno esteso la competenza dei difensori civici regionali all'amministrazione statale periferica