di temi e problematiche anche di rilievo comunitario, sia per lo sviluppo di ricerche connesse ai mutamenti nelle discipline e nelle prassi.

Da qui l'esigenza di favorire l'avanzamento delle conoscenze sulle dinamiche interne ed esterne, in rapporto alle funzioni, le prerogative, gli strumenti di analisi e di intervento. L'esercizio delle competenze è stato così ricondotto ad aree e settori organici, favorendo per questa via l'approfondimento delle molteplici discipline giuridiche, il rafforzamento dell'attività di assistenza nei confronti dei Difensori civici locali e delle organizzazioni sociali, l'adeguamento tecnico-professionale, lo sviluppo della funzione di "osservatorio" sui livelli territoriali di tutela e la partecipazione al circuito legislativo regionale, di pari passo con l'evoluzione dei centri amministrativi (statali, regionali, locali) e dei sistemi di erogazione dei servizi e delle prestazioni pubbliche.

3.12.1 L'orientamento al cittadino

Migliaia di cittadini si rivolgono ormai ogni anno al Difensore civico regionale. Nel nuovo quadro costituzionale, l'Ufficio si trova così di fronte a responsabilità inedite. Quale organizzazione al servizio del cittadino e delle istituzioni deve innanzitutto poter utilizzare le informazioni per estendere l'accesso al servizio, adottare *standard* ad ampia diffusione, sviluppare *"front line"* attenti all'ascolto e disponibili a una risposta costruttiva, accrescere l'autorevolezza delle funzioni, ponendo il cittadino in una situazione di *"par condicio"* con l'amministrazione.

La crescita dei livelli di conoscenza e la disponibilità delle tecnologie necessarie sono quindi parte integrante di questo orientamento, attraverso i molteplici strumenti per l'informazione (sito *Web*, posta elettronica, protocollo informatico, gestione integrata delle comunicazioni, ecc.), volti non solo ad assicurarne un sistematico aggiornamento ma, soprattutto, a promuovere un "dialogo interattivo" con l'utenza.

La situazione non può ancora definirsi soddisfacente, a partire dall'infrastruttura informatica di base. Ma i problemi maggiori vertono sulla vetustà del *software*, la limitatezza delle applicazioni disponibili, l'arretratezza degli ambienti di sviluppo.

Il Progetto *"Revisione della gestione delle istanze e dell'iter atti"*, già definito e rimesso al competente Servizio Informatica del Consiglio regionale per l'elaborazione dei nuovi programmi applicativi, consentirà l'ulteriore sviluppo delle funzioni primarie, con effetti positivi per l'autonomia di un Ufficio che si qualifica sempre più come strumento di "conciliazione", nel quadro dei rapporti fra istituzioni e società civile.

3.12.2 La revisione del sistema di gestione

Al centro di questo disegno strategico si pone perciò una intensa fase di innovazione organizzativa, orientata al superamento di non pochi elementi di criticità e a modelli più adeguati di cooperazione interna e di valorizzazione delle diverse professionalità.

L'applicazione dei nuovi programmi informatici consentirà infatti una visione integrata dei flussi informativi e dei processi di lavoro, aprendo anche la strada ad una collocazione del personale su posizioni a più alto valore aggiunto, a partire dalla produzione di nuovi servizi.

Allo stesso modo favorirà un controllo di gestione adeguato ad una organizzazione complessa quale è divenuta quella del Difensore civico regionale, la cui efficacia è comunque comparabile con le realtà più avanzate. Quando l'Ufficio è intervenuto, l'indice degli esiti positivi si colloca infatti attorno al 50%, in sintonia con la media europea.

L'obiettivo è di passare ad una "logica di sistema", la sola in grado di assicurare un più efficace raccordo con le esigenze dei cittadini e migliori interrelazioni sia con la rete dei Difensori civici locali e gli organismi di tutela operanti in campo sanitario e sociale, sia con l'iniziativa in sede di Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

3.12.3 Efficienza e qualità dei servizi

I processi di servizio che si connettono al nucleo dei collaboratori cui è affidata l'efficacia dell'azione di difesa civica hanno acquistato infatti un rilievo decisivo, in relazione alla complessità dei procedimenti e a dirette responsabilità di coordinamento, in un'ottica integrata con i sistemi di supporto e di segreteria.

L'efficienza dei processi interni e il potenziamento informatico sono oggi le condizioni per la crescita delle professionalità, il miglioramento dei servizi resi all'utente finale (cittadini, istituzioni, organizzazioni sociali, imprese) e dei rapporti con la rete regionale e nazionale dei Difensori civici.

Si tratta di puntare alla responsabilizzazione dei processi in settori che hanno acquistato ormai rilievo strategico per il nuovo ruolo della difesa civica, cogliendo nelle dinamiche interne ed europee la crescente qualificazione tecnico-professionale della tutela "non giurisdizionale".

Da qui lo stretto collegamento fra il processo di riorganizzazione dell'Ufficio, l'obiettivo di una nuova configurazione statutaria della difesa civica toscana e il progetto di revisione della Lr. 4/94 che,

seppure largamente superata, costituisce ancora la base giuridica del Difensore civico della Regione Toscana.

Diffondere la difesa civica, valorizzarne il patrimonio di esperienze e di professionalità, significa mantenere l'azione dell'Istituto regionale al passo con i cambiamenti istituzionali e con la crescente funzione di coordinamento al servizio dell'intera rete toscana dei Difensori civici.

3.12.4 Il ruolo dell'informazione

L'orientamento al cittadino, considerato non solo come "titolare di diritti", ma come utente di un servizio che assicuri possibilità, forme e mezzi di tutela all'altezza dei modelli europei, ha trovato riscontro anche nella maggiore attenzione della stampa e dei media alle problematiche del cittadino ed hai compiti della difesa civica.

La comunicazione istituzionale e la promozione culturale in senso lato costituiscono funzioni strettamente correlate allo sviluppo dell'azione di difesa civica. L'impegno richiesto dai processi di convergenza europea e dalla modernizzazione dell'azione pubblica (semplificazione, trasparenza, equità, imparzialità) si traduce infatti nella ricerca di una avanzata cultura di difesa civica, in collegamento con le molteplici espressioni della società civile.

In questo quadro si colloca l'avanzamento della *rete telematica* per la difesa civica toscana, nell'ambito della Rete Telematica regionale, quale risorsa strategica per l'azione dei difensori civici toscani e per il più ampio accesso dei cittadini ai mezzi tutela interni e internazionali.

L'adeguamento delle pagine *Web* del Difensore civico della Toscana ha impresso una accelerazione a questo obiettivo. Il nuovo sito *Internet* risponde infatti a più livelli di comunicazione, in primo luogo al servizio dei cittadini (accessi, *link* di collegamento con gli uffici locali di tutela, presentazione di istanze, segnalazioni, petizioni e proposte, ecc.). In secondo luogo alle iniziative di coordinamento, sia in ambito regionale che nazionale ed europeo, e alla informazione istituzionale verso le amministrazioni centrali, regionali e locali, le organizzazioni di tutela e di volontariato, le categorie economiche e locali.

Un sito più moderno, aperto alle Regioni italiane ed europee ed orientato a caratterizzarsi quale strumento di lavoro per i Difensori civici locali ed i molteplici interlocutori istituzionali, sociali ed economici. Anche l'apertura a cura dell'Ufficio del sito *Web* del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, che ha trovato realizzazione nell'ambito del portale *Internet* della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province

autonome, ha posto le basi per una qualificata informazione al servizio dei cittadini e delle istituzioni nazionali e regionali.

In accordo con i servizi della Conferenza, la gestione dell'iniziativa -unico sito istituzionale che consenta di attivare ricerche e di presentare istanze, petizioni e segnalazioni ai competenti Uffici e Organismi di garanzia di tutti gli Stati membri dell'Unione- resterà naturalmente affidata alla Segreteria di turno del Coordinamento nazionale.

3.12.5 La formazione professionale

Il ruolo che i processi di comunicazione sono andati acquistando nei rapporti con i cittadini e con gli utenti ha trovato riscontro sul terreno dell'aggiornamento e della formazione professionale. I corsi promossi dal Consiglio regionale sui temi dell'organizzazione, delle tecnologie informatiche, della sicurezza sul lavoro, delle politiche comunitarie, hanno consentito un avanzamento delle conoscenze anche riguardo alle potenzialità della struttura operativa, con positive ricadute sui processi di funzione e di supporto dell'Ufficio.

La necessità di corrispondere a valenze direttamente collegate alle funzioni dell'Ufficio ha reso opportuna anche la partecipazione ad esperienze formative promosse da altre importanti organizzazioni, come quelle sull'accesso alla documentazione amministrativa", sulle recenti riforme costituzionali e sul sistema dei "controlli sostitutivi". Si va aprendo comunque la possibilità di una formazione mirata in settori innovativi, quali ad esempio la difesa dei diritti del minore, anche attraverso forme di gestione diretta.

In virtù di una Convenzione stipulata su richiesta dell'Università degli Studi-Corso di Laurea in Scienze Sociali di Firenze, è stata avviata presso l'Ufficio anche una attività di tirocinio rivolta a studenti laureandi interessati ad una specializzazione nel campo della tutela dei diritti umani e di cittadinanza. Una innovazione non priva certo di riflessi organizzativi, ma anche un contributo dell'Istituto regionale di difesa civica nei rapporti con le istituzioni culturali e scientifiche della Toscana.

3.13 La riforma della Lr. 4/94 sulla difesa civica

La necessità di una riforma della disciplina relativa all'istituto della difesa civica regionale soddisfa un duplice ordine di esigenze.

In primo luogo mira a restituire organicità ad un quadro normativo caratterizzato all'attualità da una eccessiva

frammentazione delle disposizioni legislative regionali e statali, concretizzando l'obiettivo di pervenire alla redazione di un Testo Unico che riunifichi e coordini l'intera materia, anche al fine di rendere più agevole al cittadino la conoscenza degli ambiti e degli strumenti attraverso cui esercitare il proprio diritto."difesa".

In secondo luogo si prefigge l'obiettivo di adeguare la normativa vigente, ai nuovi assetti istituzionali delineatisi a seguito dei processi di riforma avviati negli ultimi anni.

Oltre alla recente riforma costituzionale[12] che rappresenta la nuova cornice di riferimento entro cui gli attori istituzionali regionali e locali operano, la riprogettazione del ruolo dell'Istituto di difesa civica si impone anche alla luce delle innovazioni introdotte nell'ambito dell'ordinamento comunitario sul versante della tutela "non giurisdizionale" e, in particolare, dei principi introdotti in materia con la "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione europea secondo la quale il diritto alla "buona amministrazione" legittima la facoltà riconosciuta al cittadino di appellarsi al Difensore civico.

Tale necessità, nel nostro ordinamento, risulta ancora più impellente anche a seguito della recente eliminazione di alcuni controlli di legittimità sugli atti della Regione e degli Enti locali, ovvero di una funzione che, per alcuni aspetti, poteva rappresentare anche una "garanzia"per il cittadino.

Una sintetica descrizione delle fonti normative che attualmente regolano i contenuti e le modalità di esercizio della funzione di difesa civica regionale, oltre a dare conto del tipo di evoluzione che questa ha conosciuto nel tempo, agevola anche la individuazione degli elementi di criticità della normativa vigente e delle modifiche che si rendono necessarie al fine di riqualificare e ottimizzare l'esercizio di tale funzione.

L'esame dei dati consente di registrare un costante ampliamento della funzione di difesa civica sin dalla sua istituzione intervenuta con una disposizione statutaria fortemente innovativa nel panorama regionale italiano (La Toscana infatti è stata la prima).[13]

Dalla prima metà degli anni '70 alla fine degli anni '80, pur conservando l'originaria investitura relativa all'esercizio di una funzione elementare"[14] in ordine ai rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione (ovvero quella di verificare, su richiesta, il

---

[12] Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3

[13] L'art.8 della legge n. 142 del 1990 ha successivamente prevista la istituzione facoltativa di tale organo presso le province e i comuni (la stessa previsione risulta recepita nell'ambito del D.Lgsl.267/2000 "Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali"

Nell'ambito della Unione europea la figura del *MEDIATORE* è introdotta con gli articoli 8 D e 138 E del Trattato di Maastricht

[14] Cf.art.61 dello Statuto

regolare svolgimento dell'attività amministrativa[15]), i settori di intervento dell'organo si estendono progressivamente ma restano immutate le modalità di esercizio della funzione.

La Lr. 1 giugno 1983, n. 36 ("Norme per la salvaguardia dei diritti dell'utente dei servizi delle Unità sanitarie locali") si limita infatti ad estendere le competenze del Difensore civico al settore sanitario, senza però modificare sostanzialmente le caratteristiche del suo intervento e, nel 1990, con l' art.19 della Lr. 22 marzo 1990, n. 22, vengono attribuiti a tale organo compiti di assistenza e consulenza nei confronti degli "immigrati extracomunitari dimoranti in Toscana".[16]

Solo nella prima metà degli anni '90 la difesa civica assume finalmente le caratteristiche di una vera e propria funzione di tutela "non giurisdizionale". La Lr. 12 gennaio 1994, n. 4[17], che rappresenta ancora oggi la normativa generale vigente anche in materia di investitura dell'organo (nomina, durata, requisiti, incompatibilità, ecc.), ha introdotto infatti alcune innovazioni di rilievo:

1) il superamento della genericità delle precedenti formulazioni circa la individuazione delle posizioni giuridiche soggettive oggetto di difesa, attraverso l'espresso rinvio alla tradizionale classificazione di queste in ambito giurisdizionale (diritti soggettivi, interessi legittimi e interessi collettivi o diffusi);
2) la previsione di un intervento del Difensore anche d'ufficio, oltre che su istanza di parte;
3) l'esercizio di una funzione di garanzia del rispetto del principio di buon andamento imparzialità e trasparenza da parte della pubblica amministrazione, con riferimento a ritardi e/o omissioni oggettivamente rilevabili, grazie alla generale procedimentalizzazione dell'attività amministrativa (conseguente alla attuazione delle disposizioni della L. 241/90).

Qualche anno dopo il legislatore statale amplia il quadro delle pubbliche amministrazioni destinatarie della funzione di difesa civica. Queste ultime infatti originariamente individuate dalla Lr. 4/94 in: "l'Amministrazione regionale, ivi compreso il Comitato regionale di controllo, gli Enti e aziende, anche consortili, da essa dipendenti; enti o aziende con partecipazione di capitale regionale; Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere regionali presso i

---

[15] E' questa infatti la impostazione che si rinviene nella legislazione regionale di attuazione delle disposizioni statutarie e in particolare nella L.R. 21 gennaio 1974, n. 8.

[16] Nel 1992 la legge n. 104 del 1992 ("Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate")ammette inoltre la costituzione di parte civile da parte del difensore civico nei procedimenti penali per i reati indicati al primo comma dell'art.36 [16]

[17] La legge regionale 4/1994 peraltro ribadisce la competenza del difensore civico in materia sanitaria

quali non siano stati istituiti o non siano operanti i Difensori civici", per effetto dell'art. 16 della L. 127/97, ricomprendono le amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia.

La stessa L. 127/97 estende la competenza del difensore civico regionale sul versante dell'esercizio dei controlli sostitutivi (art. 17, comma 45), riconoscendo a tale organo un potere generale di nomina di *Commissari ad acta* nei confronti delle amministrazioni locali inerti circa la adozione di "atti obbligatori per legge".

Due anni dopo la Lr. 52/99, recepisce e disciplina tale funzione con riferimento alla fattispecie del mancato rilascio di concessioni e autorizzazioni edilizie nei termini prefissati.

Nel 2000, il legislatore statale con l'art. 15 della L. 340 (che modifica l'art.25 della L. 241/90), amplia le funzioni di garanzia della difesa civica per il rispetto del principio di trasparenza nell'esercizio dell'attività amministrativa, attribuendo a tale organo il potere di richiedere il riesame della determinazione con cui è stato negato o differito l'accesso ai documenti amministrativi, e stabilendo un collegamento fra il ruolo del Difensore civico e l'azione del Tribunale amministrativo regionale

L'evoluzione descritta, non espressione certo di un disegno lineare e organico, ha dato luogo ad un sistema nel quale, all'attualità, risulta difficile riconoscere un ordine di priorità nell'ambito dei compiti attribuiti dai diversi provvedimenti richiamati.

Accanto alla missione fondamentale riconoscibile nella funzione di tutela non giurisdizionale di situazioni giuridiche soggettive compaiono infatti compiti di consulenza e/o di amministrazione attiva (controlli sostitutivi)[18] che necessiterebbero di una più organica regolamentazione ispirata a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini.

Peraltro, la normativa vigente è pervenuta solo ad una parziale tipizzazione dell'intervento di tutela con riferimento alle fattispecie in cui il cittadino "reagisce" nei confronti di atti e/o provvedimenti della pubblica amministrazione, ma non contiene ancora una disciplina organica della funzione di difesa civica, nonché dei raccordi con i molteplici organismi di tutela, anche associativi, come quelli ad esempio operanti in campo sanitario e assistenziale, tanto più alla luce dei mutamenti istituzionali in corso.

---

[18] Confronta da ultimo la L.R.n.2 del 2 gennaio 2002 con cui attuando la recente riforma costituzionale sono stati soppressi i comitati e regionali di controllo.
La legge, all'attualità al vaglio della Corte costituzionale su impugnativa del Governo, oltre ad attribuire al difensore civico la competenza all'esercizio di poteri sostitutivi non altrimenti attributi dalla legge regionale o regionale., prevede che lo stesso provveda alla nomina del *Commissario* ad acta nei casi di mancata adozione nei termini prescritti di alcuni provvedimenti obbligatori secondo la legislazione statale vigente in materia di finanza locale

Le innovazioni introdotte dalla recente riforma costituzionale comportano infatti una progressiva regionalizzazione dei compiti e delle funzioni connessi alla attuazione dei diritti civili e sociali che impone una contestuale riprogettazione degli strumenti di garanzia del cittadino (la introduzione delle cosiddette "carte dei servizi" peraltro ha contribuito alla migliore identificazione dei diritti dell'utente).

Oltre a ciò, i fattori di incertezza che accompagneranno la attuazione della riforma di fatto renderanno più difficoltose le già complesse relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione, rendendo indispensabile potenziare tutti gli strumenti tesi a ridurre la conflittualità attraverso strumenti "conciliativi", finalizzati in primo luogo alla protezione delle categorie più deboli (rispetto alle quali la difesa civica spesso rappresenta l'unica opportunità di tutela accessibile).

Un ulteriore e non semplice nodo che in sede di progettazione di una nuova disciplina occorrerà sciogliere ha ad oggetto la regolamentazione dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali locali nell'esercizio della funzione di tutela.

In particolare, alcuni problemi si pongono con riferimento alle ipotesi in cui l'ente locale territorialmente competente non ha istituito il difensore civico (tale previsione infatti ai sensi delle disposizioni contenute nel D.lgs. 267/2000[19] rappresenta una facoltà e non un obbligo).

La costruzione di una rete di difesa civica locale, ovvero di un sistema tra gli enti tale da garantire l'esercizio diffuso e per certi aspetti coordinato di tale funzione, nel rispetto delle autonome prerogative dei singoli enti, rappresenta pertanto un obiettivo prioritario della legge regionale di riforma perseguibile attraverso la valorizzazione delle esperienze in corso nella realtà toscana, dove si registra un diffuso ricorso a forme associative tra Enti locali per l'istituzione del Difensore civico.

---

[19] La circostanza acquista particolare rilievo, con riferimento alle fattispecie in cui l'intervento del difensore civico realizza un interesse unitario su tutto il territorio .
La ipotesi classica è quella prevista dall'art.15 della L.340/2000 in materia di accesso.
La funzione del difensore in questo caso sicuramente assicura la realizzazione di un interesse non frazionabile sul territorio regionale e la tutela garantita al cittadino dal legislatore statale non può essere rimessa alle scelte discrezionali dei singoli enti.
Sul punto, a conferma della rilevanza che il problema ha assunto anche in ambito nazionale, il disegno di legge di modifica della L.241/90 approvato dal Consilio dei Ministri in data 7 marzo 2002 proprio con riferimento alla fattispecie del rifiuto o differimento dell'accesso, prevede che la istanza del privato finalizzata ad ottenere il riesame in ordine all'accesso sia formulata al difensore civico competente per ambito territoriale e " ove tale organo non sia stato istituito, la stessa possa essere presentata al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Trattasi di azioni integrate da disciplinare su basi di coordinamento fra difesa civica regionale e locale e, quindi, nel rispetto dei principi di sussidiarietà che individuano nell'organo più vicino alla comunità interessata quello deputato *in primis* all'esercizio della funzione.

In questa prospettiva l'istituto del coordinamento di cui alla L.R.4/94 [20]va potenziato nelle sue prerogative e razionalizzato nelle sue modalità organizzative, valorizzandone la funzione consultiva e la rappresentatività nell'ambito del sistema istituzionale regionale.

Occorrerà inoltre introdurre una disciplina più flessibile riguardo alle forme di collaborazione tra la difesa civica regionale e gli stessi Enti locali per l'esercizio delle funzioni di tutela in assenza del Difensore civico locale, improntata allo snellimento e ad intese dirette con le autonomie locali.

Tali obiettivi, come è evidente, impongono di radicare nello Statuto, ancor prima che nella legge di riforma, una nuova configurazione del ruolo della difesa civica, attraverso un sistema generalizzato a scala territoriale, improntato a principi di sussidiarietà e adeguatezza, ed imperniato a tutti i livelli su basi di forte autonomia organizzativa e funzionale.

4 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

L'Italia è fra gli Stati europei il solo privo ancora di un sistema di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, oltre a quello giurisdizionale. Mentre dal '95 anche l'Unione si è dotata del Difensore civico nei confronti delle istituzioni e degli organismi comunitari, non abbiamo neppure l'interlocutore in grado di rappresentarci in Europa, a parte l'azione di supplenza che svolge il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome,

Nonostante il lungo dibattito che ha attraversato gli anni '90, la legge quadro sulla difesa civica non ha mai imboccato in Parlamento la strada per una positiva conclusione. Da troppe parti si guarda con distacco al problema delle "garanzie" del cittadino, prevale spesso l'insofferenza della burocrazia, mentre i Difensori civici sperimentano ogni giorno lo squilibrio esistente fra il cittadino

[20] Il terzo comma dell'art.3 della L.R.4/94 ha previsto infatti la istituzione di una conferenza civica dei difensori operanti sul territorio regionale, al fine di "coordinare le aree di attività di ciascuno di essi" ed individuare "modalità organizzative tese ad evitare sovrapposizioni di interventi"

e l'amministrazione pubblica; le arretratezze, ma anche le resistenze ad innovare, a cambiare metodi, criteri, mentalità.

Anche dal fronte delle autonomie sembrano talvolta rimesse in discussione perfino conquiste ormai affermate, nonostante gli sforzi per abbandonare regole e procedure che non hanno più ragione di essere. Si finisce in questo modo per addossare alla magistratura anche la soluzione di problemi quotidiani, mentre quasi un milione di ricorsi pendono davanti alla giustizia amministrativa, e ogni anno se ne aggiungono migliaia, con la conseguenza che al naturale dialogo dei cittadini con la pubblica amministrazione si sostituisce quello con i Tribunali.

Come è possibile ignorare i costi sociali di tutto questo, gli anni che i cittadini attendono per vedersi riconosciuti elementari diritti? E poi le conseguenze per l'economia, l'occupazione, l'ambiente, data la frequente paralisi di opere grandi o piccole. Senza parlare di chi – e sono i più – non possono neppure imbarcarsi in questa impresa. Eppure, nella maggior parte dei casi, si tratta di controversie evitabili come riconoscono gli stessi magistrati, solo se un organo in posizione di "terzietà" potesse mediare una soluzione spesso ispirata al buon senso, come avviene in Europa, dove il difensore civico si è affermato per risolvere in via "conciliativa" i conflitti che altrimenti non trovano vie d'uscita.

Non è un caso se, a fronte di una conflittualità che negli ultimi anni è aumentata del 40%, i sondaggi dimostrino la crescente considerazione dei cittadini (56%) verso la difesa dei diritti e delle posizioni soggettive. La stessa Corte Europea dei Diritti Umani, che lo scorso anno ha adottato contro il nostro paese 359 sentenze su un totale di 683, ha fatto appello ai Difensori civici per frapporre un argine al contenzioso giurisdizionale, dichiarando che i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte sono utilizzabili anche nell'azione di difesa civica, peraltro non direttamente incaricata di salvaguardare i diritti bensì di contrastare la "cattiva amministrazione".

Non stupisce quindi se in Europa molte istituzioni, comprese quelle comunitarie, vanno sempre più tenendo conto di misure volte a correggere o prevenire fenomeni di evidente discriminazione o violazione dei diritti umani e di cittadinanza.

I difensori civici delle Regioni e delle Province autonome sono consapevoli della necessità di una svolta. Nel rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione è in gioco la credibilità dei cambiamenti istituzionali. I Consigli regionali possono e devono rappresentare la sede autorevole per la diffusione di impulsi innovativi. I nuovi Statuti, ma anche gli orientamenti alla responsabilizzazione, alla trasparenza, alla solidarietà, possono innescare un riequilibrio fra il cittadino e l'amministrazione pubblica.

4.1 Il recupero della funzione generale di tutela

Offrire la possibilità di risolvere le controversie in modo rapido e sostanziale è divenuto perciò un tema centrale, in sintonia con l'avanzamento di procedure e strumenti sempre meno ancorati ad una visione formalistica. Se la prima difesa del cittadino è l'amministrazione pubblica, che deve trovare in se stessa la capacità di reagire a inefficienze e disfunzioni, è un fatto che molte innovazioni hanno trovato anticipazione nella esperienza della difesa civica istituzionale: il diritto di accesso agli atti amministrativi, il responsabile del procedimento, l'obbligo per le amministrazioni di motivare gli elementi di fatto e di diritto, ecc.

Negli ultimi anni nuovi principi sono entrati nell'ordinamento: la distinzione fra politica e amministrazione, la semplificazione, la "privatizzazione" del pubblico impiego, l'aziendalizzazione di settori fondamentali. Molti restano tuttavia i punti critici, i ritardi, anche culturali, nella costruzione di un quadro di responsabilità come si ritrova nei modelli federali. L'esigenza di un dialogo più ravvicinato fra cittadini e istituzioni tocca anche la capacità propositiva della difesa civica, la sua posizione di "osservatorio" a vantaggio delle stesse amministrazioni pubbliche, siano esse statali, regionali e locali.

La modernizzazione della macchina amministrativa è dunque la sfida comune che lega oggi la difesa civica alle Assemblee elettive regionali. Questo indirizzo ha visto il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome rafforzare l'iniziativa nei confronti della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e del Congresso delle Regioni. I vari incontri hanno confermato la necessità di *"un'azione comune per la costruzione di un nuovo sistema di garanzie del cittadino, nel quadro dei nuovi rapporti tra istituzioni e società civile che vede protagoniste le Assemblee regionali, sede istituzionale delle funzioni di controllo e garanzia"*.

L'inadeguatezza del quadro normativo va infatti determinando il progressivo indebolimento della funzione generale di tutela che è propria del Difensore civico, mentre si assiste al proliferare di organismi, uffici, autorità amministrative, al pari di comitati, movimenti, associazioni spontanee di cittadini molto spesso attive e influenti. Questa moltiplicazione degli organismi di tutela, per lo più sorti fuori da un disegno complessivo ma sotto la spinta delle emergenze, accresce anche le responsabilità che individuano nell'Istituto regionale uno snodo istituzionale del sistema di protezione.

I vincoli strutturali rischiano così di incidere nel ruolo più ampio di promozione dei diritti di cittadinanza e dell'innovazione amministrativa. Si allenta la possibilità di contribuire ad un modello

di relazioni comparabile con l'esperienza europea dove, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, gli *Ombudsman* si configurano come sedi di garanzia fra il cittadino e l'amministrazione.

Il recupero di questa funzione generale appare decisivo, non solo per il ruolo richiesto oggi all'Ufficio in termini di "mediazione" e composizione della conflittualità, ma anche rispetto ad una evoluzione non più eludibile, quella cioè di ridurre un contenzioso amministrativo che non ha riscontro in nessuna democrazia, con effetti che penalizzano l'intero sistema delle relazioni economiche e sociali.

A questo obiettivo ha corrisposto perciò la nuova fase della collaborazione avviata fra il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e le Assemblee elettive, "evitando forme di settorializzazione degli strumenti di tutela (difensori "di settore"), per favorire invece la diffusione degli strumenti di difesa civica e il loro radicamento in tutto il territorio nazionale".

Questa collaborazione ha evidenziato le potenzialità che derivano alla difesa civica non solo dalla fiducia dei cittadini, ma anche dai mutamenti del quadro istituzionale e dalle tendenze che si vanno consolidando nella prassi e nelle ipotesi di riforma.

Dopo le recenti modifiche costituzionali, anche la difesa civica avverte la responsabilità di dare voce ai cittadini, a diritti e interessi che devono poter contare in questo importante passaggio di una democrazia caratterizzata dall'impatto delle tecnologie e dai processi di internazionalizzazione che mettono in discussione i vecchi ambiti dell'intervento pubblico ed alimentano le molte crisi che viviamo.

Non avremo maggiore sviluppo, e neppure maggiore efficienza, senza porre fine al vecchio "Stato amministrativo" che, in fondo, continua ad alimentare il "monopolio" delle giustizia amministrativa e ordinaria in ogni controversia, fuori ormai dalla vicenda europea che ha saputo costruire strumenti e riti alternativi, compatibili con i tempi e i ritmi di una società moderna.

Certo, non spetta al Difensore civico risolvere i problemi. Questi compiti riguardano innanzitutto quanti sono investititi di responsabilità pubbliche e amministrative, ma toccano da vicino anche la difesa civica, in una Europa dove ormai lo spazio sociale si riflette sempre più sui *diritti di cittadinanza*.

Solo spostando l'asse delle "garanzie" dalla parte cittadino è possibile uscire dalle emergenze e dalla frammentazione. Non avremo una amministrazione pubblica paragonabile ai paesi più avanzati, se il cittadino non uscirà da una condizione sostanzialmente "passiva", se non coinvolgerà il modo di lavorare, di porre in essere procedure legate ai risultati, ai costi, alla qualità. Diversamente prevale la vecchia cultura della pubblica

amministrazione, fuori da ogni raccordo con l'evoluzione della società civile.

Questo tema riguarda l'intera società, entra in contatto con la complessità delle funzioni di governo, richiede un nuovo collegamento fra le situazioni soggettive e le responsabilità della amministrazione pubblica. Richiede certamente continui processi di adeguamento per umanizzare processi e relazioni, far avanzare la credibilità e l'autorevolezza di una rete di tutela capace di interagire con i nuovi assetti a livello del territorio e di contribuire alla costruzione di una "nuova cittadinanza".

4.2 L'azione per la riforma

L'azione di riforma ha caratterizzato in questo modo, anche nel 2001, l'iniziativa del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. Un'azione complessa, portata avanti in condizioni certamente difficili dopo il mancato varo della legge di riforma. Una iniziativa a vasto raggio, data la molteplicità degli interlocutori istituzionali, sia a livello centrale che regionale e locale.

In questo quadro si collocano le iniziative condotte nei confronti del Parlamento e del Governo per il rilancio di un sistema di difesa civica; le proposte avanzate alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome in tema di accesso alla documentazione amministrativa; la tutela dei diritti e degli interessi dei minori nelle esperienze regionali; i rapporti con l'Amministrazione finanziaria dello Stato, anche alla luce delle esperienze registrate nelle regioni con il nuovo Garante del contribuente; gli orientamenti elaborati in materia di controlli sostitutivi esercitati dai Co.re.co., dopo l'abrogazione dell'art.130 Cost. sui controlli preventivi di legittimità; le proposte per un "riordino" delle disposizioni nazionali e regionali in materia di difesa civica; lo sviluppo della cooperazione con il Mediatore Europeo e gli *Ombudsman* dell'Unione; l'assistenza a quelle regioni prive ancora del Difensore civico regionale, con la missione e gli incontri promossi in Sicilia dagli stessi Difensori civici locali; le persistenti carenze strutturali e organizzative, alla luce delle accresciute competenze e dei nuovi livelli della domanda.

4.3 I nuovi Statuti regionali

Questa iniziativa ha consentito in aprile l'incontro dei Difensori civici regionali con il Coordinamento nazionale per i nuovi Statuti

regionali, nell'obbiettivo di un nuovo ruolo della difesa civica regionale e locale, e dell'affermazione di forme e strumenti avanzati di tutela "non giurisdizionale".

L'intesa raggiunta ha acquistato un valore di indirizzo e di orientamento nella complessa fase di revisione statutaria. Il Coordinamento dei Difensori civici ha infatti rimarcato la straordinaria importanza di una "fase costituente" che, rispetto al passato, si presenta non più circoscritta all'organizzazione interna delle Regioni ma orientata a determinare con i nuovi Statuti "la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Questo comune impegno dovrà portare la difesa civica a compiti che non possono non discendere dai nuovi Statuti regionali: per colmare divari storici e disparità non più sostenibili fra le diverse aree; mettere fine alla frammentarietà delle competenze in un quadro organico di funzioni paragonabili agli ordinamenti più avanzati e della stessa Unione europea; superare il distacco e la diffidenza dei cittadini verso le istituzioni, in direzione di una amministrazione pubblica più aperta e competitiva.

Da qui le nuove funzioni statutarie della difesa civica, che si connota in termini di universalità, e cioè nei confronti di tutti i cittadini e tutte le pubbliche amministrazioni, e perciò da considerare tra le funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. p) Cost., come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Un difensore civico quale organo di tutela "non giurisdizionale", dotato di forti prerogative di autonomia, anche organizzativa, cui possono rivolgersi tutti gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni a fronte di atti e comportamenti comunque lesivi dei principi di imparzialità, buona amministrazione, equità, dignità della persona.

Anche nell'incontro con il Congresso delle Regioni il Coordinamento nazionale ha sottolineato come la funzione del Difensore civico non può essere assolta da altri, in quanto volta a tutelare la persona nella sua qualità esclusiva di cittadino, fuori quindi dal rapporto "società-politica" dove il cittadino si qualifica come parte, così come dal rapporto "società-burocrazia" dove il cittadino è l'interlocutore più debole, ma anche fuori dal rapporto "società-sistema giudiziario" dove le risposte sono in ogni caso a valle delle decisioni amministrative.

4.4 Per una legislazione regionale avanzata

In questi anni le vicende pubbliche italiane hanno registrato il progressivo estinguersi dei controlli preventivi di legittimità; il rafforzamento degli organi esecutivi rispetto alle assemblee;

l'attribuzione agli apparati tecnico-burocratici di accresciuti poteri di gestione. In mancanza di adeguati strumenti di tutela, queste tendenze vanno producendo un sostanziale impoverimento nel già precario quadro delle garanzie a disposizione del cittadino.

Dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione l'istituto della difesa civica è da ritenere in via principale nella piena potestà legislativa delle Regioni. In questo senso si è espresso anche il Coordinamento nazionale dei difensori civici in un incontro con la 3° Commissione del Congresso delle Regioni, sottolineando tuttavia come un compito non facile si presenta alle Regioni italiane e a tutti gli organismi investiti di funzioni pubbliche.

In varie regioni, soprattutto nel sud, manca perfino il Difensore civico regionale, e solo poche centinaia di Comuni si sono avvalsi della facoltà di istituire il difensore civico locale. Colmare lo scarto con la realtà europea richiede perciò nuove energie, nuovi progetti, la volontà soprattutto di raccogliere la sfida di relazioni non più comprimibili nel vecchio Stato amministrativo.

Anche i diritti non sfuggono alla divisione delle competenze fra il centro e la periferia. Di più, la loro efficacia non è data una volta per tutte, richiede una costante azione "complementare", in quanto collegati alle condizioni che si determinano in via legislativa o amministrativa nella gestione dei molteplici settori (scuola, lavoro, casa, sanità, assistenza, formazione professionale, ambiente, territorio, urbanistica, trasporti, cultura, informazione, ecc.), alla qualità dell'organizzazione pubblica e dei servizi, ai bisogni emergenti (minori, famiglie, anziani, immigrazione, sicurezza, nuove povertà, ecc.), agli stessi processi di "esternalizzazione" che vanno caratterizzando importanti materie, a partire dai servizi alla persona.

Siamo di fronte a temi che investono il rapporto del legislatore regionale con la società civile, le specifiche identità storiche e culturali, il confronto istituzionale delle Regioni con il Parlamento nazionale e le Istituzioni comunitarie. Una innovazione profonda, che obbliga anche a disciplinare i rapporti statutari con il "sistema esterno", con le istituzioni e i cittadini.

Il federalismo, nelle sue diverse esperienze, ha saputo sempre offrire le soluzioni più avanzate. In questo spazio trovano fondamento quei poteri "organizzatori" delle Regioni che devono presiedere alla diffusione territoriale e all'efficacia della difesa civica, fuori da ogni assetto centralistico, ma fermamente ancorati a principi di autonomia e sussidiarietà.

Pensiamo poi alle prerogative più ampie della difesa civica nell'accertamento di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, nella vigilanza in settori che operano verso i soggetti deboli, nelle possibili azioni in rapporto alla "giurisdizione amministrativa", nell'esercizio di "controlli sostitutivi" ispirati ad una sostanziale funzione di giustizia e di garanzia. Pensiamo infine

al contributo per il superamento di assetti e procedure che costituiscono ormai veri e propri vincoli all'affermazione di principi, indirizzi e regole di diritto europeo.

L'urgenza di superare la "facoltatività" della difesa civica locale non può certo tradursi in una polverizzazione del sistema. Ma lasciare ai Comuni, singoli o associati, la possibilità di scegliere il proprio Difensore è la sola strada per un tenere conto delle diverse realtà e dei processi che si vanno configurando nel decentramento istituzionale e amministrativo.

E' a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. Solo nel diretto collegamento con i Comuni possiamo recuperare l'esperienza e il ruolo che deve caratterizzare un istituto "di servizio" nei confronti di tutta l'amministrazione, sia essa statale, regionale e locale. Se vogliamo assicurare l'uguaglianza delle opportunità, non è sufficiente avvicinare le istituzioni ai cittadini. Neppure è possibile immaginare maggiore trasparenza ed equità senza una visione unitaria dei diritti e degli strumenti a disposizione dei cittadini per farli valere.

Negli ultimi anni c'è stata indubbiamente una evoluzione quantitativa e qualitativa dell'azione di difesa civica. Certo, non è stato un processo lineare, ma a questo nuovo livello si collocano oggi i riferimenti necessari per una legislazione regionale avanzata. Si tratta in primo luogo di colmare il crescente divario tra compiti "codificati" e prassi operativa, accentuato dalla maggiore visibilità che il Difensore civico è andato assumendo agli occhi dei cittadini, quale "terzo" imparziale nelle controversie con le amministrazioni pubbliche. Una posizione di autonomia riconosciuta anche nei confronti dei soggetti che ne attivano l'azione.

In questa ottica di civiltà giuridica, si conferma colloca la nuova considerazione del Difensore civico come agente di cambiamento nei processi di riforma della pubblica amministrazione, come dimostra la sua estensione in oltre la metà degli Stati che fanno capo all'Onu.

Sia la "crisi" storica dei ricorsi amministrativi, sia le lunghe e costose procedure giudiziarie, fanno oggi di questo istituto un garante dell'imparzialità dell'azione amministrativa, e quindi del "buon governo". D'altro canto, se la fine dei controlli di legittimità tende ad innalzare i livelli della funzione di "autotutela" propria della pubblica amministrazione, la crescente conflittualità mostra i limiti strutturali e non dialogici di una funzione che resta comunque "interna" alla pubblica amministrazione. Anche là dove l'autotutela trova maggiore attenzione nei processi di innovazione amministrativa, non può mai assumere la veste di un giudizio di "qualità" nei confronti del cittadino, qualora sia portatore di diritti e interessi che ritenga comunque lesi.

Ben diverso il ruolo dei controlli di efficienza e di gestione che, sia pure faticosamente, si fanno strada nella pubblica