

competenze che si va determinando a livello locale, la frammentarietà dei sistemi regolativi e la particolarità dei processi di negoziazione.

5 UN "SISTEMA REGIONALE" DI TUTELA

I nuovi strumenti di tutela offerti dalla L. 127/97 e dalla Lr. 52/99 hanno consolidato la rete di scambi e di collaborazioni con i Difensori civici locali. Una concezione attiva della "sussidiarietà", che valorizza quella logica "a rete" nella quale il cittadino può rivolgersi al Difensore civico più vicino.

Questa evoluzione può contare in Toscana su una esperienza importante, che guarda al Comune quale centro di tutte le politiche sociali. Anche le nuove "convenzioni" che l'Ufficio va definendo con alcune amministrazioni locali fiorentine non possono sostituirsi alla difesa civica locale, ma si collocano in un quadro di promozione della funzione civica.

Le convenzioni portate a termine con la Comunità montana e i Comuni del Mugello-Val di Sieve hanno rappresentato anche una significativa esperienza di difesa civica "integrata", riguardante cioè sia le competenze dello Stato che della Regione, della Provincia, dei Comuni e degli Enti che operano sul territorio.

Un vasto impegno, che ha comportato una diretta presenza dell'Ufficio nelle varie sedi e che ha coinvolto pressoché tutti settori della vita organizzata. L'interesse manifestato dai cittadini e le collaborazioni attivate con uffici e amministratori hanno offerto una ulteriore conferma che la difesa civica può e deve considerarsi ormai parte integrante dei servizi che l'amministrazione locale offre ai cittadini.

Non è un caso quindi se queste convenzioni hanno condotto varie amministrazioni locali alla nomina di un proprio Difensore civico. In Toscana, 247 Comuni su 287 prevedono infatti nel loro Statuto il Difensore civico. Ad oggi, 115 amministrazioni locali, compresi cinque capoluoghi di Provincia, dispongono della difesa civica, ma più di 80 sono i Comuni dove il suo esercizio avviene in forma associata, a carattere volontario.

Solo in questa ottica più vasta è possibile oggi cogliere le relazioni fra territorio, strutture della società e processi di aggregazione, in grado di fronteggiare le nuove domande: il lavoro, i giovani, la famiglia, gli anziani. Se è vero che lo sviluppo deve puntare sulle identità proprie di ciascun territorio, è vero anche che i problemi appaiono sempre meno risolvibili a questo livello.

In una regione impegnata a rafforzare la propria competitività, ciò significa anche contribuire al superamento degli squilibri in termini di

servizi e di partecipazione dei cittadini, ad una collaborazione più avanzata fra organizzazioni pubbliche e private. La recente nomina del Difensore civico del Comune di Firenze è indicativa di questa evoluzione, e segna un passaggio decisivo per la realizzazione in Toscana di un compiuto "sistema regionale" a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Questa visione "a rete" consente alla difesa civica di porsi anche come "osservatorio" al servizio delle comunità locali. Sono infatti gli stessi cittadini a segnalare l'opportunità di nuovi servizi e di modifiche organizzative che, se evidenziano la crescente complessità dei rapporti fra istituzioni e società civile, mostrano anche i nodi critici della difesa civica, sul piano delle funzioni, della autonomia organizzativa, dei livelli di informazione e specializzazione richiesti.

Di fronte ad una società che cambia, la battaglia per una legge quadro nazionale continua perciò a rappresentare un momento fondamentale dell'iniziativa. Ma l'accelerazione impressa dalla costruzione comunitaria e dal nuovo ruolo delle Regioni e degli Enti locali impongono il superamento di squilibri e disparità ancora diffusi sul terreno della tutela dei diritti individuali e collettivi, per una amministrazione pubblica più attenta agli obiettivi di ammodernamento e di crescita civile.

5.1 La Conferenza permanente dei Difensori civici toscani

La "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" istituita nel '98 va in questa direzione. Uno strumento orientato a valorizzare ogni autonomo contributo per offrire eguali possibilità nell'affermazione di fondamentali diritti, ampliando gli spazi di informazione e di partecipazione dei cittadini a questo importante passaggio della vita istituzionale e amministrativa del paese.

La cooperazione fra i Difensori civici va assumendo infatti un ruolo centrale. Si tratta anche di associare esperienze, patrimoni conoscitivi, strumenti di indagine. La Conferenza toscana dei Difensori civici consente perciò di affrontare con una migliore capacità di risposta la ricerca di modelli più adeguati ad un maggiore coinvolgimento delle comunità locali, delle famiglie, del volontariato, delle formazioni sociali; alla crescita dei collegamenti a livello interregionale ed europeo.

La possibilità di una più alta capacità di rappresentanza nei confronti del sistema istituzionale consente naturalmente di puntare all'adeguamento della rete civica ai principi di "sussidiarietà", allo sviluppo della autonomia della funzione civica, a più intensi raccordi con le Commissioni miste conciliative operanti presso le strutture sanitarie della Toscana.

Con la Conferenza dei difensori civici si è dunque realizzata una unitaria capacità di coordinamento, quale presupposto per un rafforzamento dell'iniziativa anche nei confronti degli organi rappresentativi a livello di Regione, Province e Comuni e in direzione del Parlamento e dell'Amministrazione centrale.

5.2 I rapporti con l'Assemblea regionale toscana

In una Europa dove ormai i processi di coesione si riflettono immediatamente sui diritti di cittadinanza, la dimensione regionale rappresenta la scala più adatta, in termini di legislazione e di programmazione, per valorizzare risorse e potenzialità necessarie al futuro dei "sistemi economici locali" e al nuovo ruolo della società civile.

La "fase costituente" che si è aperta con la revisione degli Statuti regionali offre la straordinaria occasione per un rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana, in direzione di modelli più adeguati alla nuova realtà europea. La costruzione di un rapporto avanzato fra istituzioni e cittadini rafforza infatti il contributo, cui anche l'Istituto di difesa civica è chiamato, per un nuovo ruolo dell'Assemblea regionale, quale sede istituzionale di garanzia e di controllo.

In questo quadro si sono collocati gli incontri della Conferenza dei Difensori civici con il Consiglio regionale, dando corpo a quel rapporto privilegiato che lega la difesa civica alle Assemblee elettive toscane e alla prospettiva di un nuovo radicamento statutario delle funzioni di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, intese anche come procedure e strumenti adeguati a promuoverli e garantirli. Le consultazioni aperte dalla Commissione per lo Statuto consentiranno di definire le proposte per una nuova configurazione della difesa civica regionale, su basi di sussidiarietà con il sistema delle autonomie.

5.2.1 *Per l'abolizione della pena di morte nel mondo*

Innovazione sociale e nuove solidarietà costituiscono il maggior potenziale su cui le istituzioni debbono poter contare. Difesa della cittadinanza è prima di tutto difesa di un diritto umano. Le interdipendenze e l'impatto delle tecnologie in ogni dimensione sociale, economica, ambientale e culturale, indicano le grandi sfide per la libertà e la dignità dei popoli e di ogni uomo.

All'azione degli Stati e delle grandi organizzazioni internazionali è necessario perciò che si affianchi a tutti i livelli la capacità di fare avanzare

dal basso una nuova consapevolezza della difesa dei diritti umani. Dopo le iniziative che hanno contraddistinto il 50° Anniversario dei Diritti dell'Uomo, la partecipazione della Conferenza dei Difensori civici toscani alle grandi Manifestazioni del novembre scorso per l'abolizione della pena di morte nel mondo si è inserita in una tradizione di civiltà che ha saputo alimentare nei secoli la salvaguardia di irrinunciabili diritti e che oggi intende misurarsi con le prospettive della nuova *Carta Europea dei diritti fondamentali*.

Anche la Toscana, che certamente occupa un posto elevato nell'identità della società europea, è chiamata a contribuire a questo ordinamento comune, con la sua storia, ma anche con la volontà di far proprie e promuovere nel mondo quelle "garanzie" che in Europa possono contare su conquiste e risultati di grande civiltà.

5.2.2 *Il nuovo Statuto regionale*

La nuova Europa sarà quella dei cittadini, una Unione sostenuta dalla comune cittadinanza europea, che fa rispettare e promuove lo stato di diritto e la giustizia, capace di offrire a tutti i popoli del continente prosperità e parità di diritti. Le istituzioni sono quindi alle prese con sfide di dimensioni inedite, che mettono alla prova la capacità dei sistemi produttivi, sociali, culturali, ma anche la qualità della pubblica amministrazione, l'efficienza dei servizi, l'imparzialità, la trasparenza, l'equità delle prestazioni.

Coniugare crescita economica e crescita della cittadinanza comporta la costruzione di un quadro avanzato e paritario di diritti e doveri: del cittadino e dell'amministrazione pubblica. In Europa il Difensore civico si è affermato come sede per risolvere "in via conciliativa" i conflitti che altrimenti non trovano soluzione.

Anche in Italia va scomparendo la vecchia connotazione del Difensore civico quale organo prevalentemente di controllo. Questo ruolo si configura sempre più finalizzato ad una duplice funzione: quella di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini singoli o associati, e quella nei confronti dell'amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, equità. E tuttavia la comparazione europea evidenzia la scarsità, se non l'assenza, di strumenti non giurisdizionali per la risoluzione delle controversie fra il cittadino e l'organizzazione pubblica.

La difesa civica toscana rappresenta una realtà cui fanno capo competenze e funzioni che discendono dallo Statuto regionale. Il punto è la credibilità e l'autorevolezza del sistema di garanzie per una difesa civica orientata a cogliere i nuovi rapporti fra amministrazioni pubbliche e società civile in una prospettiva federale, ponendo i cittadini e i loro diritti al centro

degli assetti costituzionali, quale fondamentale risorsa di sviluppo e di riequilibrio.

Gli incontri della Conferenza dei Difensori civici con l'Assemblea regionale toscana hanno consentito perciò di approfondire il significato di questo comune impegno, teso a raccogliere la sfida della cittadinanza europea e di un collegamento più avanzato fra responsabilità della amministrazione pubblica e tutela dei diritti individuali e collettivi.

5.2.3 *La tutela dei diritti e degli interessi dei minori*

Un risultato significativo di questa collaborazione fra l'Assemblea regionale e la rete toscana di difesa civica è anche l'impegno congiunto scaturito in funzione di un rafforzamento dei diritti e degli interessi dei minori. La tutela dell'infanzia e dell'adolescenza registra infatti una crescente attenzione nell'opinione pubblica e nelle sedi istituzionali. Le nuove forme di marginalità, legate anche alle intense trasformazioni che vanno operando nell'ambiente, nella produzione, nell'organizzazione delle città, nella vita delle famiglie, si accompagnano perfino ad episodi di violenza fisica o psicologica, di sfruttamento in attività criminose.

Il rafforzamento degli strumenti di tutela coinvolge perciò anche la difesa civica e le nuove possibilità di intervento che derivano dalla legislazione più recente, affinché i diritti e gli interessi dei minori siano privilegiati in ogni azione dell'amministrazione statale, regionale e locale, attraverso l'adeguamento degli atti e dei provvedimenti ai principi e alle disposizioni della *Convenzione dell'Onu sui diritti dei minori* ratificata dall'Italia nel '91.

L'obiettivo è quello di mettere in comune risorse, esperienze, potenzialità dell'intera rete territoriale di difesa civica, in uno spirito di collaborazione con le istituzioni. La pubblica amministrazione riveste infatti un ruolo chiave nei processi di qualificazione e integrazione territoriale dei servizi, dalla scuola alla sanità, alla cultura, ai consumi, ai sistemi informativi.

Il ruolo del Difensore civico fa capo a questo versante, quello del rispetto di diritti e interessi riconosciuti dall'ordinamento come preferenziali. Ciò comporta la ricerca di nuove forme e possibilità di intervento, non solo all'interno della famiglia e dei servizi, ma a fronte di interessi che coinvolgono i rapporti del minore con le amministrazioni pubbliche, a cominciare da quelle chiamate più direttamente ad operare per la crescita della sua personalità.

La prima tutela del minore sta infatti nella qualità dei sistemi di protezione. Il progetto per una tutela "rafforzata", che sarà materia di una apposita risoluzione del Consiglio regionale, è dunque orientato, in primo luogo, a porre in essere una maggiore capacità di iniziativa da parte della difesa civica toscana. In secondo luogo, a rafforzare quella funzione di

“osservatorio” per l'elaborazione di politiche sociali e di programmi all'altezza delle necessità, a fronte di cambiamenti istituzionali che registrano:

- *il crescente ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella organizzazione dei servizi sociali e nella mobilitazione a questo fine delle necessarie risorse pubbliche e private;*
- *il collegamento tra l'effettivo esercizio dei diritti dei minori e l'avanzamento delle politiche locali per la famiglia, la casa, la scuola, l'ambiente, i trasporti, la sanità, l'occupazione, la cultura, in un quadro di collaborazione con le componenti sociali ed economiche;*
- *il nuovo rilievo del momento “promozionale”, teso a contrastare l'emarginazione, superando il settorialismo in una visione integrata delle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza;*

In questa cornice istituzionale, il progetto punta ad assicurare al minore una più penetrante capacità di iniziativa nei molteplici rapporti con le amministrazioni pubbliche, contribuendo a rimuovere ostacoli, inerzie o inadempienze che si frappongono all'esercizio di diritti riconosciuti come preferenziali ed estesi al vasto fronte degli interessi diffusi, a quei bisogni sociali che si riflettono nella sfera individuale del minore e che mettono in discussione perfino termini fondamentali del suo sviluppo e della sua vita.

La difesa civica ha la veste giuridica e l'autonomia per sollecitare soluzioni equitative da parte delle istituzioni, in uno spirito di “mediazione” che, d'altra parte, non potrebbe fare riferimento né ai servizi sociali dipendenti dalle stesse amministrazioni interessate, né alla giurisdizione minorile.

Se le controversie tra privati fanno capo al Tribunale per i minorenni, la tutela del minore nei confronti della pubblica amministrazione statale, regionale e locale, rientra a tutti gli effetti nei compiti del Difensore civico. E' difficile immaginare che possa costituire un settore separato dalla difesa più generale dei diritti di cittadinanza, certo è che non può prescindere da un rapporto diretto con il territorio e le diverse realtà, evitando soluzioni uniformi difficilmente praticabili.

L'intera rete toscana di difesa civica è perciò interessata a questo sviluppo. Pur in assenza di un sistema nazionale di difesa civica, e in attesa della revisione della Lr. 4/94, il progetto è dunque finalizzato a utilizzare i possibili spazi per rafforzare le garanzie del minore, avviare nuove sperimentazioni e possibilità di inchiesta, indagine e vigilanza.

La sua realizzazione dovrà contare naturalmente su adeguati livelli di specializzazione, anche in funzione dei necessari raccordi con il sistema giudiziario, l'Osservatorio nazionale, la Commissione parlamentare

sull'infanzia e l'adolescenza, il Centro nazionale di documentazione, l'Istituto degli Innocenti di Firenze e l'Osservatorio sociale della Regione, valorizzando i rapporti con il sistema delle autonomie e con le organizzazioni sociali e di volontariato.

5.2.4 La revisione della Lr. 4/94

Una stagione di rifondazione statutaria ha dunque aperto la legislatura, dalla quale anche la difesa civica attende nuovi riconoscimenti. La revisione della Lr. 4/94, volta a cogliere sia l'evoluzione delle discipline e delle prassi, sia le ipotesi e le prospettive formulate in progetti di riforma, ha assunto un carattere prioritario per rendere coerente e aggiornata l'azione dell'Istituto regionale.

Si tratta di adeguare prerogative e competenze ben più ampie rispetto al passato, muovendo dal nuovo ruolo istituzionale del Difensore civico, quale strumento di "conciliazione" nel quadro dell'organizzazione pubblica e dei processi che vanno ridefinendo il rapporto fra cittadini e amministrazione.

L'obiettivo di armonizzare la difesa civica con i nuovi principi dell'azione pubblica è destinato a consolidare la crescita di un istituto la cui funzione è quella di riequilibrare questo rapporto per consentirne uno svolgimento paritario.

La revisione della Lr. 4/94 appare dunque la risposta migliore alle attese dei cittadini. L'interesse manifestato dalla 1° Commissione affari istituzionali del Consiglio regionale al tema di un rafforzamento del ruolo e dell'autonomia funzionale del Difensore civico, si accompagna alla ricerca di nuove misure per l'accesso dei cittadini agli istituti di garanzia. Vanno infatti assumendo una particolare valenza altri aspetti normativi che meritano di essere affrontati per una disciplina possibilmente organica delle nuove funzioni.

Riguardo al controllo sostitutivo e al controllo di legittimità sugli atti delle amministrazioni locali l'esperienza ha evidenziato oggettive carenze di adeguati strumenti attuativi. Ne discendono delicati compiti di intervento e di interpretazione che lasciano senza copertura normativa aspetti importanti dell'azione di tutela, con conseguenze dirette che si estendono perfino a responsabilità personali del Difensore civico.

Rispetto ai molteplici momenti di controllo interno posti in essere dalla pubblica amministrazione, il tema dell'autonomia della funzione civica acquista oggi un rilievo del tutto particolare per l'esercizio della funzione di tutela. Alla luce dell'esperienza maturata in campo sanitario, data la compresenza dei rapporti che intercorrono fra Difensore civico, Uffici relazioni con il pubblico e Commissioni miste conciliative operanti presso i diversi poli ospedalieri, la possibilità di introdurre adeguate innovazioni nei

punti critici del sistema si presenta come contributo importante al rapporto cittadino-servizio sanitario, nel contesto di una corretta gestione della sanità, pubblica e privata.

L'opportunità di una disciplina unitaria delle funzioni di difesa civica spinge a ricondurre a questo ambito le misure necessarie al rafforzamento degli strumenti operativi. Anche il riordino delle funzioni e la disponibilità di risorse umane e strumentali adeguate corrispondono all'obiettivo più generale di adeguare i servizi alle nuove domande dei cittadini.

5.2.5 *L'adeguamento organico e strutturale dell'Ufficio*

L'adeguamento dell'Ufficio alla dimensione dei compiti è rivolto infatti non solo al recupero di essenziali margini di efficienza, quanto alla qualificazione degli strumenti di intervento, di informazione e di ricerca. Si pensi alle funzioni di coordinamento a livello regionale e nazionale, a quelle analoghe nei confronti degli organismi di tutela operanti presso le aziende sanitarie e ospedaliere toscane, alle convenzioni con gli Enti locali per l'esercizio di una funzione suppletiva dimostratasi superiore ad ogni previsione.

A questo profilo istituzionale ha fatto riscontro la notevole espansione della domanda, con evidenti riflessi sulla identità di un servizio che, solo pochi anni addietro, si caratterizzava attorno ad un terzo di quella attuale. Anche la cittadinanza europea, per l'estensione dei diritti immediatamente tutelabili negli Stati membri, così come i trasferimenti di funzioni statali alla competenza della Regione e degli Enti locali, vanno modificando parametri e sfere di operatività.

Si pensi poi allo sviluppo dell'informazione e alle "reti" di collegamento, ai nuovi rapporti con le varie *Autority* (concorrenza, *privacy*, comunicazioni, ecc.), alla stessa crescita delle collaborazioni interregionali a livello interno ed europeo, alle nuove ineludibili esigenze che si concentrano sul piano della ricerca e delle funzioni più generali di proposta.

Il volume delle attività rischia di consolidare uno squilibrio tra domanda e offerta di prestazioni e servizi non più compatibile sia con i livelli di approfondimento richiesti sia con la tempestività delle risposte. Tale squilibrio non può trovare soluzione in uno stato di precarietà che rischia di penalizzare gli stessi cittadini e utenti, ma solo in un rafforzamento dell'autonomia organizzativa, in una visione realistica delle risorse, ma anche delle condizioni necessarie per assicurare essenziali spazi di flessibilità operativa ed una maggiore qualità dell'offerta.

Solo il ripristino di normali condizioni di efficienza e l'integrazione del quadro organico con unità aggiuntive di personale possono consentire di far fronte agli aspetti più critici di una fase indubbiamente di transizione. La

razionalizzazione dei processi di servizio e delle funzioni di supporto, l'aggregazione delle competenze attorno a settori organici, la definizione di un quadro di rapporti professionali adeguati alle responsabilità anche rilevanti dell'Istituto, hanno trovato una prima risposta nel "Piano di riordino e adeguamento strutturale" trasmesso al Consiglio regionale nel dicembre scorso, in attesa di una ristrutturazione complessiva che potrà derivare solo dalla revisione della Lr. 4/94.

La recente attribuzione di nuove competenze in materia di accesso dei cittadini alla documentazione amministrativa e l'iniziativa del Consiglio regionale per un coinvolgimento della intera "rete" territoriale in settori strategici per la tutela dei diritti di cittadinanza, danno la misura degli sviluppi che già caratterizzano l'evoluzione dell'istituto.

I risultati di questo impegno, con un bilancio di oltre il 50% di esiti favorevoli per i cittadini, pongono l'Ufficio in primissimo piano a livello nazionale, con un quadro di sperimentazioni e innovazioni che ne fanno un interlocutore riconosciuto nei processi di adeguamento del sistema istituzionale di tutela.

L'autonomia organizzativa è quindi obiettivo e condizione per un moderno ordinamento regionale in materia di Difensore civico. Una difesa civica regionale all'altezza di quel "modello Toscano" chiamato a confrontarsi con le realtà europee più avanzate. Da qui le ragioni per un adeguamento della struttura organizzativa che non può restare affidata al sacrificio e all'impegno personale di chi vi opera anche con rilevanti professionalità.

Oggetto di riflessione dovrà essere anche il rapporto tra funzioni del personale che dipendono soltanto dal Difensore civico e gestione dei rapporti di lavoro che fa capo al Consiglio regionale, compresa la valutazione della produttività. Si tratta di una tematica che andrà approfondita, nella considerazione di competenze ormai estese all'intera amministrazione pubblica (statale, regionale e locale).

In questa ottica, l'informazione si presenta indubbiamente come un aspetto cruciale. Attraverso la "Conferenza Permanente dei Difensori civici toscani" è stato possibile porre le basi per la costruzione di una rete telematica di difesa civica a scala regionale, nell'obiettivo di colmare i ritardi rispetto alla rete di collegamento che si va realizzando fra Mediatore Europeo e *Ombudsman* nazionali e regionali europei.

Si tratta di guardare ad uno sviluppo delle relazioni, rafforzando i canali di informazione sulle competenze, i poteri e le funzioni dei Difensori civici ai vari livelli, e quindi sulle possibilità di accesso dei cittadini ai mezzi di tutela, anche in direzione delle istituzioni comunitarie. Una attenzione particolare riguarda l'implementazione del sito *Internet* del Difensore civico, destinato ad estendere le informazioni sull'attività dell'intera rete civica

toscana, compreso l'allestimento di campagne mirate su temi e problematiche di maggior interesse per i cittadini.

In questo contesto si colloca il potenziamento della dotazione informatica dell'Ufficio la cui insufficienza va ponendo seri vincoli alla gestione in rete e alla progettazione di nuovi programmi relazionali. Si pensi anche alle nuove esigenze per il trattamento dei dati. La L. 675/96 impone infatti un adeguamento delle strutture informatiche (*hardware e software*) interessate al trattamento dei dati di natura "sensibile", in modo da assicurare efficienti modalità di sicurezza.

L'esigenza di nuove condizioni logistiche riveste ugualmente un carattere pregiudiziale per uscire da una situazione notoriamente critica. La sede attuale non solo non consente alcuna capacità aggiuntiva, ma presenta situazioni ambientali perfino in contrasto con le normative vigenti e con imprescindibili servizi per il pubblico.

Una situazione aggravata da barriere architettoniche e dalla assenza di locali per l'attesa dei cittadini e degli utenti. A questo si aggiunga la mancanza di locali da destinare a incontri e riunioni, da cui l'estrema difficoltà di ricevere la cittadinanza, ma anche sindaci, amministratori, consiglieri e dirigenti di Enti locali, di amministrazioni pubbliche, di imprese, accompagnati di frequente da professionisti e consulenti legali.

L'inadeguatezza logistica e la conseguente impossibilità di attrezzature e sistemi di sicurezza adeguati vanno incidendo perfino sugli adempimenti previsti dalla L. 675/96 riguardo alla raccolta, la conservazione e l'archiviazione dei dati personali che fanno capo all'Ufficio. Si tratta di funzioni che assumono ormai livelli quantitativi e qualitativi di forte impatto, dopo il provvedimento con il quale il Garante ha riconosciuto alle attività del Difensore civico quelle "finalità di interesse pubblico" richieste per il trattamento dei dati di natura sensibile.

La possibilità di nuovi locali consentirà quindi anche il completamento e la piena applicazione delle disposizioni in materia. A fronte di responsabilità che coinvolgono tutti gli operatori e si estendono allo stesso Consiglio regionale, l'ottemperanza ai criteri che concorrono alla salvaguardia dei diritti dei cittadini e utenti ha comportato naturalmente misure di emergenza che appaiono comunque difficilmente sostenibili nel lungo periodo.

5.3 Il rilancio della funzione generale di tutela

Oltre a generare un accumulo sul versante degli interventi tipici, i vincoli strutturali rischiano di determinare un indebolimento nel carattere di organo di tutela generale che è proprio del Difensore civico, mentre la

moltiplicazione di organismi settoriali di tutela, così come gli innumerevoli comitati, associazioni, movimenti di cittadini e utenti, accrescono le responsabilità che individuano nell'istituto regionale uno snodo istituzionale del sistema di protezione.

Si allenta cioè la possibilità di contribuire ad un nuovo modello di relazioni fra il cittadino e l'azione pubblica che, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, prefigurano sempre più efficaci sedi di garanzia. Il recupero di questa funzione generale appare decisivo rispetto all'obiettivo di ridurre un contenzioso i cui effetti penalizzano non solo il cittadino ma l'intero sistema economico.

Offrire la possibilità di risolvere le controversie in modo rapido e sostanziale è divenuto un tema centrale. Se l'amministrazione pubblica deve trovare in se stessa la capacità di reagire a inefficienza e disfunzioni, è un fatto che molte innovazioni amministrative hanno trovato anticipazione proprio in questa esperienza "a tutto campo" della difesa civica: il diritto di accesso agli atti e alla documentazione, l'introduzione del 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 ritardi nella costruzione di un quadro di responsabilità come si ritrova nei modelli federali.

L'obiettivo di mantenere l'azione dell'istituto toscano al passo con l'evoluzione europea si lega quindi al rilancio di una funzione generale che è propria della difesa civica, alla possibilità di cogliere i mutamenti del quadro istituzionale e di far progredire la sostanziale unitarietà fra diritti umani e diritti civili, politici, economici, sociali, culturali.

5.3.1 La valorizzazione delle professionalità

Il rilancio della funzione generale richiede, da un lato, nuove certezze legislative, dall'altro coinvolge il complesso delle risorse umane e tecnologiche impegnate dall'Ufficio, i processi primari che contraddistinguono la missione dell'istituto e che fanno capo al nucleo di collaboratori cui sono affidate le funzioni istruttorie e l'attivazione dei procedimenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Il cittadino infatti è immediatamente al centro dell'azione di difesa civica. Rispetto ad una logica di semplice prestazione prevale quella di "scambio", in termini di conoscenze idonee alla caratterizzazione dei diritti e degli interessi individuali in gioco e alla flessibilità dei fattori che occorrono per

un efficiente esercizio delle funzioni., anche in rapporto all'azione dei Difensori civici locali.

Un quadro operativo di forte spessore istituzionale, che richiede un costante approfondimento delle problematiche e delle esperienze, a partire dalla comunicazione istituzionale e dal crescente intreccio delle funzioni di accertamento, di intervento e di "conciliazione". Una parte significativa di questo impegno è rappresentata dai cittadini singoli o associati che si rivolgono al Difensore civico per ottenere chiarimenti e consigli, oppure pareri di legittimità su atti e procedure considerati rilevanti.

Questo dialogo con i cittadini fa leva sul bagaglio di professionalità e comporta risorse organizzative adeguate alla molteplicità dei rapporti con l'utenza e con l'amministrazione pubblica ai vari livelli. I ricorrenti scambi informativi con gli organi e i servizi della Regione si estendono ormai a contatti pressoché quotidiani con sindaci, assessori, consiglieri comunali e provinciali, responsabili di settore, uffici legali e funzionari competenti di Comuni, Province, Comunità montane.

Spesso si tratta di rapporti non strutturati, che attengono comunque a pareri e valutazioni di opportunità o di indirizzo istituzionale. A seguito delle leggi Bassanini occorre annoverare a questo titolo anche le crescenti relazioni con uffici statali di maggior impatto per la cittadinanza, come quelli dipendenti dall'amministrazione degli interni, le finanze, i lavori pubblici, i trasporti, l'istruzione.

In questo quadro, le funzioni relative agli accertamenti e alla nomina di commissari *ad acta* nei riguardi degli Enti locali hanno acquistato un rilievo particolare, sia per la natura e la portata degli interessi coinvolti, sia per la pluralità degli organismi tecnici o consultivi chiamati spesso ad intervenire nel corso dei procedimenti. A questo fanno riscontro le iniziative per il più ampio accesso dei cittadini ai mezzi tutela interni e internazionali, che richiedono a loro volta adeguati livelli di informazione e di comunicazione, estesi oggi alla gestione e implementazione del sito *Internet*.

La valorizzazione delle professionalità non riguarda solo l'esercizio delle competenze. Anche l'attività interna per la gestione delle risorse necessarie ai processi funzionali si dimostra altrettanto decisiva al perseguimento della missione dell'Ufficio. La segreteria costituisce infatti il primo impatto dei cittadini e degli utenti con l'Ufficio di difesa civica. Orientare l'utenza, far conoscere il ruolo del Difensore civico, chiarirne le competenze e offrire le prime indicazioni, rappresentano passaggi significativi per un rapporto di fiducia capace di realizzare in concreto l'accesso e la fruibilità degli interventi di tutela.

Anche questa Relazione è il frutto di un lavoro collettivo, che richiede sensibilità e massima apertura ai problemi dei cittadini, e che vede impegnati i seguenti collaboratori:

- Gigli Fabrizio, dirigente del Servizio;
- Caponi Francesco, funzionario per i processi amministrativi
- Di Bernardo Andrea, funzionario per i processi amministrativi
- Catolfi Alessandra, funzionario giuridico-amministrativo
- Gaggioli Maria Simonetta, funzionario giuridico-amministrativo,
- Gasparrini Vittorio, funzionario giuridico-amministrativo
- Pastacaldi Vanna, funzionario giuridico-amministrativo
- Braschi Olivia, assistente per l'organizzazione
- Ferrara Rita, collaboratore gestionale per l'organizzazione
- Farinatti Marzia, collaboratore attività di supporto
- Simoni Cristina, collaboratore attività di supporto

A questo personale chiamato oggi a misurarsi con una evoluzione della difesa civica a livello nazionale ed europeo, che presenta un crescente impatto anche sul dello studio e della ricerca, si è affiancato di volta in volta il contributo prezioso di alcuni collaboratori esterni (Marta Picchi, Angela Doria, Simona Bandino, Barbara Bertini).

Nell'ambito delle responsabilità organizzative il ricorso a consulenze specialistiche in settori emergenti consente anche il recupero di flessibilità operative, con effetti comprensibili per l'acquisizione di professionalità che non possono né potrebbero trovare completa risposta nei profili della dotazione organica.

Anche la recente convenzione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze, se consente la disponibilità di essenziali pareri tecnici, conferma l'esigenza di favorire l'avanzamento di indagini e ricerche che concorrono ormai a configurare la tutela "non giurisdizionale" nelle nuove dinamiche interne ed europee. In questo quadro si colloca la sperimentazione che l'Ufficio è chiamato ad avviare nel settore minorile e che non potrà non avvalersi di esperti e convenzioni con enti e organismi toscani per la trattazione di materie e problematiche anche altamente specialistiche e per la promozione dei diritti nei vasti campi degli interessi diffusi.

Si tocca qui una parte rilevante e innovativa di relazioni che non attengono soltanto all'immagine dell'Istituto regionale di difesa civica, ma investono la funzione di mediazione e di garante del Difensore civico. L'assenza in Italia di un Difensore civico nazionale ha finito infatti per concentrare sul livello regionale la forma più elevata di rappresentatività della difesa civica istituzionale, che proietta immediatamente i rapporti dell'Istituto toscano in funzione di interlocutore necessario del Mediatore Europeo e delle istituzioni comunitarie.

Ma anche i collegamenti con la rete europea degli *Ombudsman* regionali e con la stessa realtà dell'Europa centro orientale contribuiscono ad un forte ispessimento del quadro di relazioni. Sul piano organizzativo ciò comporta

un costante monitoraggio sulle tendenze nazionali ed europee, adeguati livelli di interdisciplinarietà e la finalizzazione delle conoscenze ai risultati richiesti. Ad una gestione per processi e per progetti, aperta ad una fase di mutamenti istituzionali che investono il quadro dei diritti di cittadinanza e le prospettive più generali di crescita civile ed economica.

Questo orientamento al cittadino, considerato come titolare di diritti e come utente di un servizio chiamato ad offrire possibilità e mezzi effettivi di tutela, richiede dunque indirizzi di forte qualificazione. La valorizzazione delle professionalità si presenta perciò come aspetto decisivo per gestire una transizione caratterizzata dalla sostanziale incertezza dei contesti di riferimento, ma anche dal bisogno di rilanciare in campo nazionale l'autonomia e l'indipendenza della difesa civica.

Un ruolo sempre più orientato alla specificità delle domande dei cittadini e che rende essenziale la partecipazione dell'Ufficio al circuito regionale delle politiche e degli interventi. I corsi di aggiornamento professionale realizzati nel 2000 hanno consentito infatti sia il trasferimento di conoscenze metodologiche e organizzative sia l'approfondimento di processi e potenzialità della struttura.

L'estensione delle competenze spinge oggi ad una formazione mirata in settori innovativi, a cominciare dalla difesa dei diritti dei minori e dalle garanzie introdotte con la recente L. 340/00 in materia di accesso alla documentazione amministrativa. Si tratta naturalmente di corsi orientati a processi di miglioramento organizzativo e imperniati sulla valorizzazione di professionalità e motivazioni culturali in settori che assumono un forte rilievo strategico.

Anche l'impegno progettuale, se pure sottoposto ai pesanti vincoli strutturali, si caratterizza necessariamente in funzione di risultati concreti, facendo leva su risorse e capacità organizzative proprie dell'Ufficio, sulla collaborazione con la rete civica toscana e con i servizi del Consiglio regionale.

Fra i nuovi progetti per l'anno in corso merita segnalare l'indagine sulla rete toscana di difesa civica, secondo modalità e criteri orientati allo sviluppo della rete di difesa civica e dell'azione di coordinamento, di pari passo con il potenziamento tecnologico della struttura informativa, la costruzione di un sistema di comunicazioni a scala regionale e la riorganizzazione dei processi interni.

Il dialogo con i Difensori civici locali costituisce ormai un fronte permanente di relazioni, al pari di quelle con il mondo professionale e l'ambiente giuridico, gli organismi dell'associazionismo, ma anche con aziende e concessionari di servizi pubblici o privati, con comitati e movimenti di cittadini spesso influenti e comunque portatori di precisi interessi della società civile.

Anche i nuovi progetti si collocano nella dunque nella prospettiva di un "sistema regionale" di tutela orientato a quei principi di autonomia e di federalismo che va assumendo la pubblica amministrazione, in un quadro di cooperazione e di impulso con l'iniziativa nazionale ed europea del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

6 IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

Se nuovi principi e compiti della difesa civica non possono trovare regolazione fuori da una normativa nazionale, trattandosi di materie riservate alla legislazione statale, è un fatto che l'iniziativa del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome per la creazione di un sistema nazionale di difesa civica si è scontrata con il sostanziale blocco imposto all'*iter* parlamentare di riforma.

Gli interventi in direzione del Parlamento e del Governo non avevano mancato di sottolineare il rilievo che il testo unificato delle proposte veniva ad assumere per la risoluzione "in via conciliativa" delle controversie fra cittadini e pubblica amministrazione, orientata a ridurre il peso dei ricorsi alla "giustizia amministrativa" e offrire una sponda alle categorie più deboli, penalizzate anche sul piano dell'azione giurisdizionale.

Dopo lunghi anni di dibattito, la mancata riforma ha mostrato le resistenze a modificare lo squilibrio esistente nei rapporti fra amministrazione e cittadini, l'ostruzionismo perfino all'inserimento a pieno titolo anche nel nostro paese di un sistema paragonabile a quelli esistenti negli altri Stati dell'Unione, assicurando ai cittadini sufficienti *standard* di tutela su tutto il territorio nazionale.

6.1 L'impegno per la riforma nazionale

Nonostante l'evoluzione dei valori che devono presiedere all'azione pubblica, la mancata riforma consolida quindi una insostenibile frattura tra diritti di cittadinanza e funzionalità del sistema pubblico, le profonde disparità fra il nord e il sud anche in tema di "garanzie" del cittadino.

Ha prevalso l'eredità di una organizzazione ancora segnata da una visione centralistica dello Stato, di per sé separata e contrapposta ai diritti dei cittadini. In questo modo anche gli strumenti di "garanzia" finiscono per

apparire esterni, fuori dal sistema dei poteri istituzionali, e comunque in posizione subalterna. Una anomalia ormai esclusivamente italiana, risultato di una tradizione ottocentesca che lega ancora il riconoscimento dei diritti della persona alla funzione esclusiva della magistratura, di un potere certo fondamentale ma che, quando interviene, il danno e l'ingiustizia si presentano spesso non più riparabili.

Solo attraverso una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini è possibile ricomporre la contestualità fra diritti di cittadinanza e buona amministrazione. I diritti, in quanto tali, non possono restare affidati solo alla amministrazione, in attesa che un ufficio "competente" vi provveda. Non possono consistere in questa sorta di inerzia del cittadino, nella speranza che altri si preoccupino di soddisfarli.

Nel lavoro dei Difensori civici affiora infatti la strutturale incapacità del cittadino di far valere tempestivamente diritti riconosciuti dall'ordinamento come tali, con le conseguenze che il cittadino sperimenta quotidianamente. Pensiamo soprattutto ai soggetti più deboli, agli anziani, ai minori, ai disabili, a quanti si trovano in condizioni di marginalità o che non possono neppure intraprendere un'azione giurisdizionale data la sua onerosità.

Questo non significa ignorare i risultati e le innovazioni anche importanti di questi anni. Ma quando il rapporto amministrazione-cittadino non contempla questo concomitante dinamismo della persona, il valore cioè della cittadinanza intesa come capacità e possibilità effettiva di esercitare i propri diritti, anzi spesso vi si contrappone, le inefficienze - siano esse ritardi, disfunzioni, omissioni, procedure defatiganti, rifiuto di accesso agli atti, abusi di potere perfino - si traducono immediatamente nella percezione del pregiudizio subito, in una situazione di ingiustizia non compatibile con le aspirazioni di una società avanzata.

Nelle domande dei cittadini l'efficienza e la giustizia sono come due facce di una stessa medaglia, le condizioni per una amministrazione moderna, capace di abbandonare metodi e criteri che appartengono al passato, di rispondere alle crescenti esigenze della società, di confrontarsi con l'esperienza europea. Solo la certezza e l'uguaglianza dei diritti possono concorrere ad una nuova convivenza civile, ad una espansione delle libertà, della democrazia, della partecipazione.

La mancata istituzione di un sistema nazionale di difesa civica non rileva solo i mali e le arretratezze storiche dell'organizzazione amministrativa, e neppure soltanto la funzionalità, la trasparenza e la correttezza delle sue strutture, quanto la persistente inadeguatezza del rapporto cittadino-istituzioni. Se lo sviluppo è legato alla trasformazione dello Stato e dell'intervento pubblico, quale contributo possiamo portare all'integrazione europea senza un diffuso sistema di "garanzie" che ponga il cittadino al