

(ad eccezione della giustizia, difesa e ordine pubblico), ha tratto impulso da questa logica di rete che guarda al Comune quale centro delle politiche sociali e che fa perno sui Difensori civici locali secondo criteri di sussidiarietà.

Non è un caso se questa collaborazione fra difesa civica regionale e locale si è trasformata in un vero e proprio organismo consultivo, la "Conferenza dei Difensori civici toscani", il cui modello si va diffondendo in altre realtà regionali, non solo del nostro paese. La Conferenza è la sede per migliorare le collaborazioni, adeguare *standard* di tutela, rafforzare i raccordi con le organizzazioni sociali, con le stesse associazioni di categoria, le imprese, le istituzioni specializzate, i centri di ricerca.

Da qui anche lo sviluppo dei collegamenti a livello interregionale ed europeo. Di recente l'Ufficio ha dato vita ad un "Accordo di cooperazione" fra la difesa civica della Toscana e quella della Catalogna, che si aggiunge ai rapporti ormai correnti con il Mediatore dell'Unione Europea e agli scambi con gli *Ombudsman* degli Stati membri e con gli Istituti europei e internazionali di tutela che, a loro volta, richiedono comuni impegni fra difesa civica regionale e locale.

Le tendenze spingono alla costruzione di un "sistema" di garanzie in grado di contribuire ad una nuova centralità del cittadino, attraverso soluzioni differenziate e modelli organizzativi più flessibili, adeguati al coinvolgimento delle famiglie, del volontariato, delle formazioni sociali, in un contesto di lotta contro ogni forma di discriminazione e per l'uguaglianza delle opportunità.

Con la Conferenza dei Difensori civici della Toscana sono state poste le basi anche per un qualificato "osservatorio" sui rapporti fra cittadini e amministrazione pubblica, destinato a valorizzare le potenzialità proprie di un organismo associativo sul piano delle conoscenze, come hanno evidenziato i periodici aggiornamenti sulle problematiche di volta in volta emergenti nell'esercizio delle competenze, nell'applicazione dei "controlli sostitutivi" in materia di atti "obbligatori per legge" e di concessioni edilizie, nei comuni orientamenti sui temi dell'accesso ai documenti amministrativi, dei rapporti fra difesa civica e servizi sociali e sanitari, della diffusione della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione Europea.

Questa maggiore capacità di rappresentanza è orientata a rafforzare sia il dialogo con le istituzioni, sia l'autonomia della difesa civica. A fronte di una "rete" sottoposta alla pressione di una crescente domanda, l'indagine portata a compimento nel 2001 ha offerto ulteriori elementi di valutazione, in rapporto alle normative in vigore presso gli Enti locali e alle funzioni e prerogative proprie dei singoli Difensori civici.

I dati hanno consentito di riscontrare una estrema differenziazione di condizioni operative. Da qui l'esigenza di promuovere in sede regionale e di Consiglio delle autonomie un naturale processo di armonizzazione, almeno su alcuni requisiti

essenziali della funzione civica, superando squilibri e disparità di trattamento che non trovano alcuna plausibile motivazione.

In questa ottica di valorizzazione degli strumenti di tutela e della difesa civica locale si colloca anche l'esigenza di dar vita a supporti e possibilità di collaborazione in forme meno strutturate, idonee a favorire con la necessaria speditezza le accresciute esigenze di scambi informativi.

2.3 Le Convenzioni con gli Enti locali

Due nuove convenzioni sono state attivate nel 2001 per l'esercizio da parte dell'Ufficio delle funzioni di difesa civica nei riguardi della Comunità "Montagna Fiorentina" e della Comunità montana del Mugello, compresi i rispettivi Comuni. In effetti, per il Mugello, si è trattato di rinnovare una esperienza realizzata in via sperimentale negli anni '97 e '98 anche in altre realtà (Altopascio, Montespertoli, Camaiore).

In attesa di un proprio Difensore civico locale, le convenzioni hanno confermato la validità di una difesa civica comprensoriale e "integrata" volta cioè ad assicurare nelle diverse realtà la tutela dei cittadini nei rapporti con tutte le amministrazioni pubbliche (statali, regionali e locali).

La frammentazione e il settorialismo delle competenze cui fanno carico fondamentali servizi costringe tuttora i cittadini a rivolgersi al Difensore civico - regionale, provinciale, comunale, di comunità montana - a seconda dell'ente di riferimento, anziché rispetto a congrui ambiti e livelli territoriali.

In questo quadro di promozione della difesa civica, che presenta comunque comprensibili impatti sull'organizzazione dell'Ufficio e, in primo luogo, sul personale che periodicamente si trasferisce nelle varie sedi per l'incontro con i cittadini e trattamento delle varie istanze, la collaborazione dell'Ufficio è stata richiesta anche dalla Provincia di Firenze con la quale sono stati definiti sia il regolamento del Difensore civico provinciale sia le condizioni per il suo esercizio fin dall'anno in corso.

2.4 I raccordi istituzionali per il diritto alla salute

Anche l'iniziativa nel vasto campo del diritto alla salute ha registrato una nuova attenzione del Consiglio regionale, dell'Assessorato, del Dipartimento alla salute e delle Aziende sanitarie e ospedaliere. Un interesse che si è esteso alle problematiche organizzative segnalate dall'Ufficio e positivamente

accolte in sede di approvazione del nuovo Piano sanitario regionale.

L'azione del Difensore civico ha trovato infatti un costante riferimento sia nei raccordi con le molteplici organizzazioni pubbliche e private, sia nella partecipazione ai maggiori organismi operanti in questo settore. L'Ufficio è oggi rappresentato in seno alla "Commissione per l'assistenza ai nefropatici", alla "Commissione regionale per i trapianti", alla "Commissione regionale di bioetica". Una crescita del ruolo istituzionale che si è tradotta anche nella intensificazione dei rapporti con le Aziende sanitarie e ospedaliere toscane finalizzati alla soluzione dei maggiori problemi segnalati dai cittadini.

Da questo impegno, rivolto anche in direzione delle Case di cura private e dei Centri accreditati, è scaturito un avanzamento delle relazioni con lo stesso Dipartimento regionale, per l'ampia casistica delle problematiche affrontate, e con la competente Commissione del Consiglio regionale, là dove il superamento di evidenti criticità risultava collegato a modifiche o riforme normative.

In questo ambito l'interesse che hanno ricevuto le proposte avanzate per una razionalizzazione degli strumenti di tutela, imperniate su un nuovo assetto dei compiti fra difesa civica, Commissioni miste conciliative, associazioni di tutela e Uffici relazioni con il pubblico. Proposte in grado di restituire efficacia al ruolo delle Commissioni miste conciliative verso le quali il Difensore civico porta anche responsabilità di coordinamento. Il rilievo di questa innovazione istituzionale ha trovato riscontro anche nel *Forum di consultazione* in materia sanitaria promosso periodicamente dall'Assessorato regionale.

I raccordi per una migliore gestione delle istanze dei cittadini si sono estesi ai Comitati etici locali presso le Aziende sanitarie e ospedaliere, alla "Commissione regionale per le politiche sociali", alla "Commissione priorità assistenziali" del Consiglio sanitario, confermando che i problemi sollevati dagli utenti richiedono sempre più forme flessibili di concertazione con gli organismi pubblici e il mondo delle associazioni impegnate nella prevenzione e nella tutela di fondamentali diritti.

Anche i temi della salute mentale hanno trovato maggiore spazio nell'azione dell'Ufficio, corrispondendo in questo modo ad una rinnovata attenzione del Dipartimento regionale. Da qui i contributi recati alla "Conferenza utenti salute mentale" svoltasi a Carrara nel novembre scorso e alla "Conferenza regionale sulla salute mentale" di Arezzo che ha avuto luogo nello stesso mese.

Il rafforzamento dell'iniziativa ha richiesto infatti una presenza del Difensore civico e dell'Ufficio a numerose manifestazioni svoltesi in Toscana sui temi della salute, con interventi e comunicazioni riguardo al ruolo svolto dalla difesa civica. Merita qui segnalare la Conferenza del Centro nazionale del volontariato di Lucca, quella organizzata a Prato sulle problematiche

dell'accreditamento, la Conferenza dei servizi dell'Azienda sanitaria 10 svoltasi a fine anno a Firenze.

Numerose sono state anche le partecipazioni a momenti di studio e di lavoro: con l'Agenzia sanitaria regionale sulla "responsabilità professionale", con i consulenti medico-legali in ordine a questioni sanitarie emergenti, con l'Azienda di Carrara su problemi connessi alle onoranze funebri, con le Associazioni dei cittadini danneggiati da emotrasfusioni, con l'Ospedale di Livorno sul progetto di ristrutturazione del Presidio ospedaliero e le problematiche della dialisi, con l'Azienda sanitaria 10 e l'Ufficio relazioni con il pubblico per la definizione dei criteri di rimborso relativi alle cure in centri di specializzazione, con l'Azienda Usl 10 di Firenze e l'Arpat sulle questioni di igiene pubblica (rumori, antenne, esercizi pubblici), con l'Azienda di Grosseto, la Giunta regionale e l'Aned sulle problematiche della dialisi.

In alcuni casi questa partecipazione ha acquistato un carattere strutturale, attraverso la presenza in Gruppi di lavoro costituiti dalla Giunta regionale, come quello per la gestione dei reclami da parte degli Urp, quello per l'assistenza ai nefropatici, quello attivato presso il Dipartimento con le Aziende sanitarie e ospedaliere, l'Urp e le associazioni di volontariato in ordine alle Carte dei servizi sanitari.

Una azione di ampio respiro, alla quale non sono mancati riconoscimenti e adesioni autorevoli, e che ha portato l'Ufficio a rappresentare la stessa "Commissione regionale trapianti" alla Giornata nazionale delle donazioni svoltasi a Roma nel 2001 con la presenza dell'allora Ministro Veronesi.

2.5 Le convenzioni in campo sanitario

Dopo la positiva fase sperimentale, la convenzione stipulata con l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Firenze sulle problematiche inerenti la "responsabilità professionale" del personale sanitario, e su questioni più generali di organizzazione, ha consentito di acquisire i pareri tecnici necessari allo smaltimento delle numerose pratiche che si erano andate cumulando, con indiscutibili benefici per i cittadini interessati.

Una soluzione altamente qualificata, che ha rafforzato le possibilità e l'immagine dell'Ufficio, a fronte purtroppo di un aumento delle segnalazioni in materia di "responsabilità professionale". Per questa ragione, attraverso incontri con l'Agenzia regionale sanitaria e con vari medici-legali sono state poste le basi progettuali per un apposito "Osservatorio sulla responsabilità professionale". In attesa della definizione del progetto, che verrebbe a rappresentare la prima esperienza in

Italia, l'Ufficio ha avviato dal 2001 l'analisi delle casistiche necessarie a supportare questa nuova sperimentazione.

Una seconda convenzione in corso con alcune Associazioni di volontariato ha riguardato l'assistenza nelle migliaia di procedimenti connessi agli indennizzi per danni da trasfusioni ed emoderivati. A seguito del trasferimento di questa materia alle Regioni, la convenzione ha instaurato una collaborazione a titolo gratuito che ha accresciuto anche la visibilità dell'Ufficio in un settore dove ormai si trova a svolgere una funzione pubblicizzata in tutto il territorio nazionale.

2.6 La promozione della difesa civica

Il dialogo con i cittadini, con i Difensori civici locali e con le istituzioni, le relazioni con l'associazionismo, con movimenti e comitati portatori di interessi diffusi, con il mondo professionale e le Università sono stati al centro di una quotidiana esperienza. Spesso si è trattato di incontri promossi dalle diverse realtà per contribuire alla soluzione di problemi locali, che hanno offerto comunque la possibilità di estendere la conoscenza sul ruolo e l'iniziativa della difesa civica.

Merita richiamare gli incontri all'Isola del Giglio con gli amministratori comunali su temi specifici di questa realtà, con i Comuni di Sovicille e di Signa sulle problematiche statutarie e regolamentari per l'istituzione del difensore civico, con l'Associazione degli Industriali di Firenze sui temi della semplificazione e dell'ammodernamento amministrativo.

L'Ufficio è anche membro dell'esecutivo della "Conferenza provinciale permanente della immigrazione". Su questo piano l'importanza delle riunioni periodiche svoltesi presso la Prefettura di Firenze in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, oltre che sugli aspetti giuridici e sociali delle problematiche di integrazione. Questa partecipazione si è estesa ad altre iniziative promosse dalla Prefettura di Firenze, come quelle sulla diffusione del protocollo informatico e, in settembre, sulle questioni aperte nel vasto campo della *privacy*.

Altri momenti significativi per la promozione di una cultura di difesa civica hanno visto la missione del Difensore civico in Sicilia, per una serie di incontri richiesti a sostegno della tutela non giurisdizionale nella realtà siciliana; la partecipazione al Gruppo di studio promosso dalla Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze sulla democrazia delle istituzioni; quella al Convegno sulla difesa civica svoltosi a Montecatini con le istituzioni e le categorie economiche; l'incontro con il Giudice di Pace all'Auditorium di S. Miniato sui rapporti fra le due diverse funzioni.

2.7 I rapporti con l'Assemblea e la Giunta regionale

I rapporti con l'Assemblea regionale hanno conosciuto un particolare sviluppo che si è esteso alla intera rete dei Difensori civici locali ed ha riguardato anche la portata della nuova "fase costituente", il processo di revisione statutaria, le prospettive per una nuova configurazione del ruolo della difesa civica toscana.

La rete di difesa civica, che oggi copre più del 50% della popolazione regionale, si presenta infatti come diretta espressione delle Assemblee elettive toscane, alle quali compete la nomina del Difensore civico -regionale, provinciale e comunale- e la definizione di un ruolo che è e deve rimanere incompatibile con ogni funzione politica.

Da questo sistema regionale il Difensore civico trae l'ampiezza e la qualità della sua azione e della sua autonomia, le regole e le risorse per il suo funzionamento e la sua organizzazione. Con la Risoluzione del 27 luglio 2000 il Consiglio regionale manifestò infatti l'esigenza di una revisione della base giuridica come di una nuova definizione statutaria della difesa civica toscana, riconoscendone il ruolo negli stessi processi di modernizzazione, *"in termini di semplificazione, efficienza e trasparenza dell'amministrazione pubblica ai vari livelli"*.

Innovazione istituzionale e innovazione sociale costituiscono oggi il maggior potenziale su cui la pubblica amministrazione deve poter contare. Attraverso un comune impegno fra Difensori civici ed Assemblee elettive è possibile raccogliere la sfida per una nuova cittadinanza, intesa come orientamento al cittadino, non solo in quanto titolare di diritti, ma come utente di un servizio per il quale i diritti e le libertà si sostanziano in possibilità, forme e strumenti effettivi di tutela.

La Toscana, che negli anni '70 introdusse per prima la figura del Difensore civico, ha certamente una responsabilità di impulso verso modelli più adeguati di garanzia. I rapporti della difesa civica con l'Assemblea regionale hanno consentito di alimentare questo riferimento istituzionale e di corrispondere anche ad iniziative di grande respiro internazionale, come la Conferenza europea dei Difensori civici regionali svoltasi a Firenze nel novembre del '99.

Il dialogo che si è sviluppato nel corso del 2001 ha rafforzato perciò il contributo cui anche l'Istituto regionale di difesa civica è chiamato in direzione del nuovo ruolo dell'Assemblea toscana sui grandi temi del rapporto fra istituzioni e società civile, della ricerca di forme più avanzate di salvaguardia dei diritti umani e di cittadinanza.

Questa evoluzione della difesa civica toscana, da istituzione a prevalente carattere di controllo sulla regolarità degli atti ad organismo di "mediazione" e conciliazione fra il cittadino e l'amministrazione pubblica, presenta evidenti riflessi sul terreno

dell'autonomia organizzativa divenuta ormai la condizione per adeguare prerogative e interventi ai cambiamenti della società italiana e alla prospettiva di una Europa quale "area di libertà, di giustizia, di solidarietà".

Lungo questo orizzonte si colloca il rapporto privilegiato della difesa civica con l'Assemblea legislativa quale sede istituzionale di garanzia e di controllo, a partire dalla qualificazione degli strumenti di intervento, di informazione, di ricerca, ma anche dalle proposte di volta in volta emergenti nei vari campi e settori di attività.

A questo riguardo, oltre alle convenzioni stipulate con Enti locali, istituti universitari e organizzazioni sociali, giova richiamare il progetto di legge regionale per la piena applicazione della Legge 340/2000 in materia di pubblicità e accesso alla documentazione amministrativa; le proposte per la revisione dei meccanismi a tutela dei rapporti cittadini-Servizio sanitario e di una corretta gestione pubblica e privata; gli orientamenti per la modifica della Lr. 52/99 e della Lr. 5/95, a fronte di oggettive carenze di strumenti attuativi su aspetti importanti dell'azione di tutela e del "controllo sostitutivo"; i contributi recati in vari campi di operatività delle Commissioni consiliari, fra cui quelli in materia di affidamento dei servizi alla persona.

Gli incontri del Consiglio regionale con la rete dei Difensori civici locali sui contenuti della "fase costituente" hanno consentito di rimarcare l'importanza di questo comune impegno di riforma, per un sistema federale di garanzie all'altezza dei tempi e dell'esperienza europea. Questa crescita delle relazioni si è estesa a servizi e uffici dell'Assemblea legislativa, a partire dalle funzioni di Coordinamento, con positivi riflessi sul piano del circuito informativo.

Anche i rapporti con i Dipartimenti della Giunta e con l'Avvocatura regionale sono divenuti pressoché correnti e si sono tradotti in significativi contributi, come quelli in materia di sanità e, dopo l'abrogazione costituzionale dei controlli preventivi di legittimità operata con le modifiche al Titolo V Cost., riguardo alla iniziativa di legge regionale che ha portato alla soppressione del Co.re.co. e al trasferimento al Difensore civico del "controllo sostitutivo" in materia di bilanci preventivi e di equilibrio finanziario degli Enti locali.

2.8 La promozione dei diritti dei minori

In questo ampio processo si è collocato anche l'obiettivo di un rafforzamento degli strumenti a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La Conferenza dei Difensori civici toscani ha infatti costituito nel dicembre scorso un Gruppo di lavoro congiunto con i Difensori civici locali per la promozione e il coordinamento

dell'iniziativa in questo campo, avviando per questa via una essenziale funzione di monitoraggio.

Il Gruppo di lavoro consentirà di mettere in comune risorse, esperienze e potenzialità dell'intera rete territoriale di difesa civica, in uno spirito di collaborazione con gli organismi pubblici e privati, 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 valori e principi della Convenzione dell'Onu divenuta dal '91 parte integrante del nostro ordinamento con la ratifica dell'Italia.

Questa nuova iniziativa di concertazione e di proposta, che rappresenta in Italia la prima esperienza di tutela "integrata" a scala regionale, è dunque finalizzata a "rafforzare" le garanzie del minore, in un rapporto diretto con il territorio e attraverso necessari raccordi con la Regione, il sistema delle autonomie, il Tribunale dei Minorenni, il Centro nazionale di documentazione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, la Commissione parlamentare sull'infanzia, le organizzazioni di volontariato, gli organismi di tutela europei.

Un impegno a carattere sperimentale ma destinato a importanti sviluppi, fra cui la dotazione di opportune risorse specialistiche e di supporto con funzioni di promozione e di consulenza all'impegno dei Difensori civici locali sulle problematiche minorili e della famiglia, a partire dai settori più interessati dell'amministrazione locale, regionale e statale.

2.9 La crescita dei rapporti con la società civile

Allo sviluppo dei rapporti con le istituzioni ha fatto riscontro l'esigenza di raccordi più ampi con le organizzazioni private e del volontariato, a partire dalle associazioni che riuniscono soggetti colpiti da determinate patologie o loro familiari. Questo ruolo a sostegno delle associazioni operanti a tutela di diritti e "interessi diffusi" richiede oggi un decisivo rafforzamento, in presenza di movimenti, gruppi, comitati che nascono spesso attorno a specifici problemi, ma la cui soluzione attraverso le amministrazioni pubbliche trova spesso nell'Ufficio del Difensore civico trova l'interlocutore essenziale.

Siamo in presenza di una domanda sempre più variegata che proviene anche dalla economia, dalla stessa piccola impresa, spesso in posizione di debolezza davanti a situazioni che possono ledere la presenza sul mercato o le condizioni di competitività. Ma anche componenti più forti dell'imprenditoria ricorrono ormai al Difensore civico per superare ritardi ed omissioni dell'azione pubblica sempre meno compatibili con i ritmi dello sviluppo.

Un effetto questo degli stessi processi di convergenza europea che investono l'organizzazione pubblica e che, a loro volta, determinano crescenti esigenze di specializzazione nel campo della legislazione comunitaria, di studi e ricerche volte a far avanzare il quadro delle garanzie e l'ammodernamento del sistema amministrativo.

3 L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

In questi anni la legislazione orientata alla tutela dei diritti si è estesa a nuove discipline, in materia sanitaria, ambiente, servizi, assistenza, semplificazione. Provvedimenti che hanno introdotto criteri di responsabilità, efficienza, trasparenza, ampliando gli spazi e i contenuti dell'azione di tutela.

Con la L. 52/1999 la Regione Toscana ha attribuito al Difensore civico regionale ed ai Difensori civici locali l'intervento e la nomina di *Commissari ad acta* in materia di concessioni edilizie, in analogia ai poteri conferiti al Difensore civico regionale dalla L. 127/1997 (recepita nel T.U. degli Enti locali) riguardo alla omissione di "atti obbligatori" degli Enti locali. Un ruolo di "garanzia" che, dopo la soppressione del Co.re.co. operata con la Lr. 2/2002, si è esteso ai "controlli sostitutivi" in materia di bilanci preventivi, rendiconto ed equilibrio finanziario di Province, Comuni, Comunità montane e loro Consorzi.

Il nuovo quadro normativo, con la competenza nei confronti dell'amministrazione statale periferica, ha aperto anche un diretto collegamento del Difensore civico con l'azione del Tribunale amministrativo in materia di accesso e pubblicità degli atti e della documentazione. Nel progetto nazionale di riforma questo collegamento della difesa civica con la giustizia amministrativa veniva prefigurato in ogni campo (con l'eccezione della difesa, della giustizia e dell'ordine pubblico), nell'obiettivo primario di ridurre un contenzioso giurisdizionale non più sostenibile.

In questa evoluzione si è venuto consolidando il ruolo del Difensore civico quale organo di "mediazione" tra l'amministrazione e gli interessi espressi dai cittadini e dalla società civile. Uno strumento di "conciliazione" nel quadro dell'organizzazione pubblica, a tutela delle posizioni giuridiche individuali e, nei riguardi della pubblica amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, equità, trasparenza.

A questo livello si collocano oggi i riferimenti necessari per l'esercizio delle funzioni. Certo è che, nel ricorso al Difensore civico, non rileva tanto la gratuità, o l'assenza di qualunque

formalità burocratica, quanto il "valore" del diritto o dell'interesse che il cittadino ritiene di vantare nei confronti dell'amministrazione pubblica ed a cui attribuisce un significato prioritario.

3.1 La tipicità del servizio

Se quindi la funzione è la tutela dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche, gli strumenti operativi sono chiamati oggi a fronteggiare una domanda che presenta caratteristiche estremamente differenziate. Ogni situazione costituisce un fatto a sé. Da qui la tipicità rispetto agli altri servizi, intesa come capacità di risolvere i problemi del cittadino attraverso un processo di interazione con l'utente e con l'amministrazione interessata.

Pur nell'ambito di una funzione univoca, il servizio deve perciò rispondere a situazioni e competenze diverse, in rapporto ai contenuti sostanziali, alle possibili soluzioni tecniche, alle forme e modalità delle prestazioni. A questa tipicità corrisponde la fiducia che il cittadino ripone nell'azione di difesa civica, l'apprezzamento cioè del servizio nei *risultati*, nel soddisfacimento della domanda. Il semplice garantismo di tipo giuridico-formale si va evolvendo verso un "garantismo sostanziale", basato sulla adeguatezza dell'intervento alla specificità delle situazioni soggettive.

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

Altro elemento essenziale è l'accessibilità ai servizi dell'Ufficio: orari, attese compatibili, trasparenza operativa. La comunicazione gioca qui un aspetto decisivo. Mentre nella pubblica amministrazione assume un carattere pregiudiziale all'efficacia dei procedimenti, per l'Ufficio di difesa civica la comunicazione si fonda su un rapporto di scambio, dove il cittadino, più che un "soggetto amministrato", è titolare di una iniziativa tesa all'affermazione dei propri diritti e interessi.

Questa distinzione si rafforza nel rapporto diretto e continuativo con l'utente che conferisce anche ai procedimenti attivati dall'Ufficio una connotazione diversa da quelli amministrativi e, in sostanza, contraddistingue l'autorevolezza dell'iniziativa nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

3.2 Il quadro delle attività

A fronte di questa evoluzione, l'esercizio delle competenze si è collocato in un contesto istituzionale caratterizzato da un indubbio sforzo di ammodernamento e semplificazione, anche se il cammino delle riforme istituzionali non ha finora assicurato ai vari livelli la necessaria organicità dell'azione amministrativa e dei compiti regionali di governo, legislazione e programmazione.

Una moderna tutela "non giurisdizionale" dei diritti e degli interessi dei cittadini richiede infatti un rapporto avanzato con lo Stato, in tutte le sue articolazioni. Non è un caso quindi se molte difficoltà della difesa civica si accompagnano al bisogno che l'autonomia regionale sia portata a compimento, quale espressione del diritto dei cittadini ad una amministrazione a contatto con i problemi quotidiani dello sviluppo, dei servizi, della qualità della vita.

Anche i principi di sussidiarietà guidano l'azione del Difensore civico. Se i processi di riforma mostrano incertezze e fragilità, la legislazione toscana ha comunque offerto la possibilità di orientare l'istituto di difesa civica su linee di coordinamento regionale, nello sforzo di evitare duplicazioni e inutili sovrapposizioni, e di assicurare comprensibili vantaggi agli utenti che hanno la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico.

Proprio questa funzione a scala regionale evidenzia spesso la frammentazione dei centri di responsabilità amministrativa e perfino la scomparsa di essenziali riferimenti per consentire al cittadino di avanzare ricorsi o comunque di opporsi a determinati provvedimenti. Occorrono evidentemente nuovi criteri di portata generale nei rapporti fra il pubblico e il privato. Il fatto che gran parte dei regolamenti previsti dalle leggi nazionali e regionali non abbia ancora trovato adozione né criteri comuni, accresce naturalmente le difficoltà, mentre a livello nazionale si continua a regolare in modo minuzioso funzioni e competenze che rischiano, da una parte, di restare inattuati, dall'altra di ridurre spazi di autonomia anche per i cittadini, non solo per i soggetti istituzionali, economici e sociali.

Questa situazione rallenta anche la predisposizione di Testi unici che, comunque, si rivelano finora strumenti non orientati ad innescare effettivi processi di riordino, di riagggregazione di competenze, di qualificazione della spesa, e quindi a costituire fonti di chiarezza nei rapporti fra le istituzioni e fra queste e la società civile, oltre che per estendere l'area delle garanzie intese come servizio reale ai cittadini.

E' un fatto comunque che nelle relazioni con la pubblica amministrazione i cittadini appaiono sempre più portatori di interessi individuali. Da qui una conflittualità per molti aspetti fisiologica, ma che si alimenta nelle incertezze, nei mutamenti dei

tradizionali ruoli del lavoro e della famiglia, nelle diffuse arretratezze rispetto ai bisogni di una società moderna.

Alle domande di efficienza si accompagna oggi una richiesta sempre più diffusa di equità, di uguaglianza delle opportunità, contro ogni emarginazione o penalizzazione, a qualunque livello dell'intervento pubblico. Certo, occorre colmare anche qui lo scarto che separa il paese dalla realtà europea, ma la spesa sociale non può restare ancorata a regole e vincoli incapaci di far fronte ad una domanda sempre più flessibile e personalizzata.

Anche queste tendenze trovano risposta in quel ruolo di "mediazione" assunto dalla difesa civica regionale e imperniato nel raccordo con l'offerta di pubblici servizi e con il crescente intreccio delle problematiche aperte fra le competenze delle amministrazioni statali, regionali e locali. Una visione "integrata" che ha consentito all'azione di tutela di tradursi non di rado in indirizzi e raccomandazioni di interesse più generale.

Tutelare i cittadini significa produrre valori sociali, combattendo in primo luogo abusi, violazioni, irregolarità, inerzie, ma anche l'equità dell'azione pubblica passa da condizioni di pari opportunità, valorizzando la gestione delle risorse, le sinergie fra pubblico, privato e *privato sociale*. La funzione di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione richiede quindi di cogliere l'insieme delle relazioni sociali e dei rapporti tra crescita economica e giustizia sociale.

3.3 I settori dell'intervento

L'esercizio 2001 ha registrato rispetto all'anno precedente un aumento superiore al 7% dei procedimenti complessivamente aperti nei confronti delle amministrazioni pubbliche, passati da 1.234 a 1.321. Riguardo alle pratiche concluse, se scorporiamo dai risultati dell'anno 2000 il dato straordinario dei 934 casi istruiti negli ultimi anni e portati a termine in materia di indennizzi per danni da emotrasfusioni e vaccinazioni, vediamo che i 1.110 procedimenti conclusi nel 2001 superano il dato ordinario degli ultimi esercizi.

Le Tabelle relative ai procedimenti aperti e conclusi nel 2001 consentono di cogliere l'andamento dell'attività nei diversi fronti istituzionali, anche se l'evoluzione delle competenze e delle materie richiede ormai una revisione delle categorie e dei parametri di riferimento per rendere più significativo anche questo necessario compito di rilevazione statistica.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Pratiche aperte	2000	%	2001	%
Amministrazioni comunali	407	32,98	268	20,29
<i>Comune di Firenze e sue aziende</i>	122	9,89	46	3,48
<i>Altri Comuni capoluogo e loro aziende</i>	9	0,73	19	1,44
<i>Comuni convenzionati</i>	76	6,16	49	3,71
<i>Altri Comuni e loro aziende</i>	146	11,83	106	8,02
<i>Comunità montane</i>	3	0,24	0	0
<i>Personale Enti Locali</i>	0	0,00	1	0,08
<i>Comuni fuori regione</i>	1	0,08	3	0,23
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)	23	1,86	22	1,67
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	27	2,19	22	1,67
Amministrazioni provinciali	10	0,81	17	1,29
Amministrazione regionale	119	9,64	116	8,78
<i>Dipartimenti della Giunta regionale</i>	54	4,38	55	4,16
<i>Uffici del Consiglio regionale</i>	5	0,41	2	0,15
<i>A.T.E.R.</i>	24	1,94	20	1,51
<i>Geni Civili</i>	6	0,49	2	0,15
<i>Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali</i>	20	1,62	17	1,29
<i>Consorzi di Bonifica</i>			12	0,91
<i>Enti nell'esercizio delle funzioni delegate</i>	10	0,81	8	0,61
Amministrazioni sanitarie	295	23,91	494	37,40
Aziende Sanitarie:				
<i>1 Massa Carrara</i>	7	0,57	10	0,76
<i>2 Lucca</i>	7	0,57	16	1,21
<i>3 Pistoia</i>	10	0,81	27	2,04
<i>4 Prato</i>	12	0,97	19	1,44
<i>5 Pisa</i>	11	0,89	20	1,51
<i>6 Livorno</i>	14	1,13	26	1,97
<i>7 Siena</i>	11	0,89	7	0,53
<i>8 Arezzo</i>	13	1,05	34	2,57
<i>9 Grosseto</i>	3	0,24	14	1,06
<i>10 Firenze</i>	140	11,35	228	17,26
<i>11 Empoli</i>	8	0,65	20	1,51
<i>12 Versilia</i>	6	0,49	4	0,30
Totale	280	22,69	425	32,17
<i>Azienda ospedaliera di Careggi</i>	32	2,59	44	3,33
<i>Azienda ospedaliera Meyer</i>	2	0,16	2	0,15
<i>Azienda ospedaliera di Siena</i>	2	0,16	4	0,30
<i>Azienda ospedaliera di Pisa</i>	2	0,16	1	0,08
<i>Personale delle Aziende sanitarie</i>	6	0,49	4	0,30
<i>Case di cura e strutture convenzionate</i>	8	0,65	14	1,06
<i>Aziende di altre regioni</i>	1	0,08	0	0

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Amm.ni statali e nazionali periferiche	88	7,13	154	11,66
<i>Beni Culturali</i>	2	0,16	2	0,15
<i>Trasporti (Motorizzazione, Porti)</i>	1	0,08	8	0,61
<i>Lavoro</i>	2	0,16	4	0,30
<i>Interni</i>	6	0,49	9	0,68
<i>Pubblica Istruzione</i>	9	0,73	23	1,74
<i>Università</i>	4	0,32	12	0,91
<i>Tesoro</i>	4	0,32	2	0,15
<i>Finanze</i>	28	2,27	26	1,97
<i>Esteri</i>	0	0	1	0,08
<i>Poste e Telecomunicazioni</i>	1	0,08	7	0,53
<i>Politiche agricole</i>	0	0,00	5	0,38
<i>Industria, commercio, artigianato</i>	1	0,08	0	0
<i>ANAS</i>	1	0,08	6	0,45
<i>Azienda Ferrovie dello Stato</i>	4	0,32	1	0,08
<i>Inail</i>	1	0,08	4	0,30
<i>Inpdap</i>	12	0,97	13	0,98
<i>Inps</i>	9	0,73	20	1,51
<i>Altri Istituti previdenziali</i>	0	0,00	2	0,15
<i>Altri Uffici statali e di Enti nazionali</i>	3	0,24	8	0,61
<i>Amministrazioni Giudiziarie</i>	0	0,00	1	0,08
<i>Provveditorato reg.le alle opere pubbliche</i>	0	0,00	0	0,00
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)	27	2,19	29	2,20
Amministrazioni centrali	156	12,64	114	8,63
<i>Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)</i>	152	12,32	100	7,57
<i>Ministero della Difesa</i>	0	0,00	3	0,23
<i>Ministero degli Esteri</i>	0	0,00	2	0,15
<i>Altri Ministeri</i>	0	0,00	4	0,30
<i>Direzione Centrale Entrate</i>	0	0,00	4	0,30
<i>Authority</i>	4	0,32	1	0,08
Enti vari	16	1,30	42	3,18
<i>Istituzioni ed Organismi europee</i>	0	0,00	3	0,23
<i>Altri Uffici</i>	0	0,00	30	2,27
<i>Diritto di accesso (ex L. 340/2000 - 20/11/2000)</i>	0	0,00	9	0,68
Attività di consulenza	116	9,40	87	6,59
<i>Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)</i>				
TOTALE GENERALE	1234	100,00	1321	100,00

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Pratiche concluse	2000	%	2001	%
Amministrazioni comunali	303	16,54	330	29,73
<i>Comune di Firenze e sue aziende</i>	72	3,93	107	9,64
<i>Altri Comuni capoluogo e loro aziende</i>	7	0,38	17	1,53
<i>Comuni convenzionati</i>	91	4,97	65	5,86
<i>Altri Comuni e loro aziende</i>	95	5,19	136	12,25
<i>Comunità montane</i>	2	0,11	1	0,09
<i>Personale Enti Locali</i>	0	0,00	0	0
<i>Comuni fuori regione</i>	1	0,05	4	0,36
<i>Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)</i>	16	0,87	29	2,61
<i>Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)</i>	19	1,04	17	1,53
Amministrazioni provinciali	4	0,22	13	1,17
Amministrazione regionale	101	5,51	138	12,43
<i>Dipartimenti della Giunta regionale</i>	44	2,40	67	6,04
<i>Uffici del Consiglio regionale</i>	4	0,22	2	0,18
<i>A.T.E.R.</i>	21	1,15	24	2,16
<i>Geni Civili</i>	6	0,33	3	0,27
<i>Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali</i>	16	0,87	20	1,80
<i>Consorzi di Bonifica</i>			10	0,90
<i>Enti nell'esercizio delle funzioni delegate</i>	10	0,55	12	1,08
Amministrazioni sanitarie	268	14,63	204	18,38
<i>Aziende Sanitarie:</i>				
<i>1 Massa Carrara</i>	4	0,22	7	0,63
<i>2 Lucca</i>	9	0,49	5	0,45
<i>3 Pistoia</i>	8	0,44	13	1,17
<i>4 Prato</i>	12	0,66	4	0,36
<i>5 Pisa</i>	10	0,55	3	0,27
<i>6 Livorno</i>	12	0,66	16	1,44
<i>7 Siena</i>	12	0,66	4	0,36
<i>8 Arezzo</i>	14	0,76	13	1,17
<i>9 Grosseto</i>	4	0,22	2	0,18
<i>10 Firenze</i>	132	7,21	75	6,76
<i>11 Empoli</i>	5	0,27	5	0,45
<i>12 Versilia</i>	6	0,33	1	0,09
Totale	259	14,14	148	13,33
<i>Azienda ospedaliera di Careggi</i>	24	1,31	39	3,51
<i>Azienda ospedaliera Meyer</i>	1	0,05	3	0,27
<i>Azienda ospedaliera di Siena</i>	4	0,22	1	0,09
<i>Azienda ospedaliera di Pisa</i>	2	0,11	3	0,27
<i>Personale delle Aziende sanitarie</i>	3	0,16	4	0,36
<i>Case di cura e strutture convenzionate</i>	6	0,33	6	0,54
<i>Aziende di altre regioni</i>	0	0,00	0	0

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Amministrazioni statali e nazionali periferiche	89	4,86	122	10,99
<i>Beni Culturali</i>	3	0,16	1	0,09
<i>Trasporti (Motorizzazione, Porti)</i>	0	0,00	5	0,45
<i>Lavoro</i>	7	0,38	4	0,36
<i>Interni</i>	4	0,22	7	0,63
<i>Pubblica Istruzione</i>	10	0,55	23	2,07
<i>Università</i>	8	0,44	10	0,90
<i>Tesoro</i>	5	0,27	2	0,18
<i>Finanze</i>	18	0,98	30	2,70
<i>Esteri</i>	0	0	1	0,09
<i>Poste e Telecomunicazioni</i>	2	0,11	4	0,36
<i>Politiche agricole</i>	3	0,16	1	0,09
<i>Industria, commercio, artigianato</i>	2	0,11	0	0
<i>ANAS</i>	1	0,05	1	0,09
<i>Azienda Ferrovie dello Stato</i>	3	0,16	4	0,36
<i>Inail</i>	0	0,00	2	0,18
<i>Inpdap</i>	13	0,71	12	1,08
<i>Inps</i>	7	0,38	9	0,81
<i>Altri Istituti previdenziali</i>	1	0,05	1	0,09
<i>Altri Uffici statali e di Enti nazionali</i>	1	0,05	3	0,27
<i>Amministrazioni Giudiziarie</i>	1	0,05	1	0,09
<i>Provveditorato reg.le alle opere pubbliche</i>	0	0	1	0,09
Interventi a favore di extracomunitari * (ex L. 22/90)	29	1,58	37	3,33
Amministrazioni centrali	934	50,98	85	7,66
<i>Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)</i>	927	50,60	70	6,31
<i>Ministero della Difesa</i>	0	0	3	0,27
<i>Altri Ministeri</i>	0	0	8	0,72
<i>Direzione Centrale delle Entrate</i>	0	0	2	0,18
<i>Autorità</i>	7	0,38	2	0,18
Enti vari	11	0,60	35	3,16
<i>Istituzioni e Organismi europei</i>	0	0	2	0,18
<i>Altri Uffici</i>	11	0,60	27	2,37
<i>Diritto di accesso</i>	0	0	6	0,54
Attività di consulenza	93	5,08	100	9,01
<i>Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)</i>		0,00		
TOTALE GENERALE	1832	100,00	1110	100,00

L'iniziativa del Difensore civico ha consentito una soluzione completa o parziale dei problemi sollevati nel 50% circa dei casi, talvolta anche particolarmente complessi. Un risultato in sintonia con la media europea. Merita comunque segnalare le molte situazioni che, seppure non rilevabili statisticamente, trovano esito