

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII

n. 3/6

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA (anno 2002)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza il 16 settembre 2003

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

*Signor Presidente,
Signori Consiglieri,*

Sottopongo alla Vostra attenzione, purtroppo con un certo ritardo rispetto ai tempi prescritti dalla legge, e mi scuso per questo, la Relazione 2002. Le ragioni del ritardo sono duplici: la mancanza del dirigente titolare dell'Ufficio (il nuovo ha preso servizio solo nel maggio 2003) che in genere coordina il lavoro di gruppo necessario alla stesura della Relazione e l'esigenza di rappresentare (che l'imminente scadenza del mandato mi fa avvertire con più forza) al Consiglio regionale le ultime proposte elaborate dal gruppo tecnico costituito a seguito della risoluzione del Congresso delle Regioni del 5 giugno 2002 (riportata integralmente in uno degli allegati della precedente relazione).

Anche quest'anno ho confermato la scelta, inaugurata due anni or sono, di redigere una relazione unica, comprensiva sia di quella destinata al parlamento nazionale (in quanto relativa alle attività svolte nei confronti degli organi periferici delle amministrazioni statali ai sensi della L. n. 127/1997) che di quella indirizzata al Consiglio regionale in forza della L.R. n. 4/94.

Sicuramente il lavoro all'interno del gruppo tecnico ha rappresentato per l'ufficio un impegno di primaria importanza, già a partire dal secondo semestre dell'anno scorso. Vi ricordo che il gruppo è nato con tre obiettivi: la stesura di una proposta relativa ai principi generali sulla difesa civica da inserire nei nuovi statuti regionali; l'elaborazione di un testo di legge (regionale "ordinaria") sulla difesa civica finalizzato ad orientare il lavoro delle assemblee regionali in sede di revisione delle normative attualmente vigenti; l'elaborazione di una proposta sull'istituzione del Difensore civico nazionale. Dagli approfondimenti e dal dibattito sviluppatosi al suo interno sono già scaturite alcune delle proposte programmate. Il 15 maggio di quest'anno sono state presentate le c.d. disposizioni statutarie in materia di difesa civica, allegate in appendice, che auspico vogliate accogliere nello statuto in quanto rappresentano, seppur sinteticamente, la costituzione e normativa vigente, le posizioni dottrinarie più avanzate nel settore della difesa civica.

Un altro aspetto qualificante del lavoro svolto dall'ufficio è rappresentato dall'impegno crescente sul versante dei rapporti internazionali, a cominciare da quelli con il Mediatore europeo e con i difensori civici degli altri stati della U.E. Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza perché non c'è dubbio che viviamo ormai in un ordinamento policentrico, a rete, dove il ruolo del diritto internazionale in genere e comunitario in specie è destinato a crescere ulteriormente. Si comincia infatti a delineare

l'orizzonte di riferimento del prossimo futuro (un futuro che si avvicina molto rapidamente): il nuovo concetto di cittadinanza sotteso alle carte internazionali di diritti, quella europea di Nizza innanzitutto, il legame tra la Difesa civica ed il tema dei diritti umani, la nuova attività del Difensore civico in campo internazionale, che adesso trova un'ulteriore fonte di legittimazione e di stimolo nell'art. 117 del nuovo titolo V della Costituzione.

Per quanto riguarda l'attività di difesa civica vera e propria, vedrete che i dati 2002 confermano quella tendenza alla crescita, ormai costante a partire dal 1996.

Anche la soppressione definitiva dei controlli preventivi di legittimità realizzata dalla riforma costituzionale, contribuirà probabilmente (come hanno già fatto osservare molti studiosi) a far crescere il carico di lavoro dell'Ufficio (il fenomeno è già visibile per le segnalazioni provenienti dalle minoranze consiliari dei comuni, di cui parleremo nell'introduzione).

Dovremmo essere tutti consapevoli, come scrive Bruno Dente, che al giorno d'oggi, la legittimazione del potere politico risiede sempre più "nella capacità di soddisfare direttamente o indirettamente, bisogni e domande dei cittadini". Da questa consapevolezza hanno tratto ispirazione le grandi riforme degli anni 90 che hanno tentato (riuscendovi solo in parte) di modernizzare la macchina amministrativa, indirizzandola verso la cultura della responsabilità e della trasparenza.

Da questo punto di vista il successo di un istituto come quello del Difensore civico acquista oggi, in una stagione convulsa di riforme costituzionali attuate o da attuare, un ulteriore (e più profondo) significato: quello di richiamare l'attenzione sulla centralità della questione amministrativa, sull'importanza fondamentale che questo tema assume per i cittadini, per la stessa qualità della loro vita. Di questa centralità è pienamente consapevole la comunità europea che non a caso, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, tante volte richiamata nella Relazione, ha inserito, fra i diritti fondamentali proprio quello alla "buona amministrazione".

*Signor Presidente,
Signori Consiglieri.*

Nel ringraziare per la fiducia dimostratami negli ultimi 3 anni non posso non essere anche riconoscente al Consiglio regionale di avermi permesso di svolgere dal 1977 ad oggi un'attività che, non solo mi ha arricchito da un punto di vista professionale, ma anche mi ha permesso di trasferire a livello nazionale ed europeo un esempio di reale indipendenza ed autonomia nella quale mi sono

trovato ad operare grazie alla sensibilità dimostrata dall'Ufficio di Presidenza e dagli altri organi regionali.

Firenze, luglio 2003

Dr. Romano Fantappiè

INDICE

1. PREMESSA	Pag. 11
1.1 La riforma federalista	» 13
1.2 L'emergere di nuove funzioni atipiche	» 14
1.3 Il Coordinamento europeo e nazionale e l'elabora- zione di proposte (anche legislative) comuni: verso il rafforzamento dell'istituto	» 15
1.4 Le nuove tecnologie, i cittadini e la pubblica ammi- nistrazione	» 17
1.5 Il Difensore civico e i diritti umani	» 18
2. LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TO- SCANA	» 20
2.1 La Conferenza dei Difensori civici toscani	» 20
2.2 Le convenzioni con gli Enti locali	» 21
2.3 La promozione della difesa civica	» 25
3. L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI	» 27
3.1 I settori dell'intervento	» 27
3.1.1 Amministrazioni statali	» 34
3.2 La sanità	» 36
3.2.1 Introduzione	» 36
3.2.2 Riforma dei percorsi di tutela	» 40
3.2.3 Raccordo fra Difensore civico e Osservatori Me- dici Legali nel settore della Responsabilità pro- fessionale per la creazione di un sistema condi- viso per la gestione del rischio in sanità	» 42
3.2.4 Casistica in materia di responsabilità professio- nale	» 43
3.2.5 Casistica assistenza cittadini ai sensi della legge n. 210 del 1992 e successive modificazioni	» 50
3.2.6 I farmaci non a carico del Servizio Sanitario e la delibera 493/01 e 1052/02	» 55
3.2.7 L'applicazione del ticket al Pronto Soccorso	» 57
3.2.8 Cure all'estero e collaborazione con il Médiateur de la République Francese	» 58

3.3 Assistenza sociale	Pag. 60
3.3.1 Il ricovero in residenza assistita	» 61
3.3.2 Barriere architettoniche negli edifici privati	» 62
3.3.3 Invalidità Civile	» 65
3.4 La tutela degli immigrati	» 66
3.4.1 La modifica della legge organica sull'immigrazione e la tendenza interpretativa	» 66
3.5 Urbanistica ed edilizia	» 69
3.5.1 Il « Governo del Territorio »	» 69
3.5.2 Lo sviluppo di nuove forme di mediazione	» 70
3.5.3 Le istanze presentate dai Consiglieri comunali .	» 72
3.5.4 La pianificazione urbanistica senza controlli di legittimità	» 73
3.5.5 Procedura di evidenza pubblica per realizzazione parcheggio	» 74
3.5.6 Realizzazione porto turistico	» 76
3.5.7 Procedure di approvazione del Piano Strutturale .	» 77
3.5.8 Piano di Miglioramento Agricolo Ambientale	» 79
3.5.9 Procedimento di esproprio	» 81
3.5.10 Condonò edilizio – Indennità risarcitoria	» 82
3.5.11 Servitù di uso pubblico su strada privata	» 83
3.6 Ambiente	» 84
3.6.1 Inquinamento elettromagnetico	» 84
3.6.2 Profili urbanistici	» 85
3.6.3 Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale .	» 86
3.6.4 Parere per vincolo idrogeologico	» 87
3.6.5 Inquinamento acustico	» 87
3.6.6 Ferrovie dello Stato	» 89
3.6.7 Inquinamento atmosferico	» 93
3.6.8 Impianto della Solvay	» 94
3.6.9 Riparazione motocicli in pieno centro abitato	» 95
3.6.10 Inquinamento ambientale e tutela del paesaggio .	» 96
3.6.11 Treno ad Alta Velocità	» 98
3.7 Commissari ad acta	» 100
3.7.1 Ancora sulla legge regionale di abolizione del Co.Re.Co.	» 100
3.7.2 Prospettive del controllo sostitutivo	» 101
3.7.3 I rapporti con la Corte dei Conti e con il T.A.R. ...	» 104
3.7.4 Statistiche	» 105
3.7.5 Uno sguardo alla casistica	» 108
3.8 Trasporti	» 115
3.8.1 Trasporti di linea	» 115
3.8.2 Noleggio auto con conducente	» 117

3.9 Servizi pubblici	Pag. 121
3.9.1 Poste	» 121
3.9.2 Telecom	» 121
3.9.3 Publiacqua	» 122
3.10 Pubblico impiego	» 125
3.11 Questioni tributarie	» 132
3.11.1 Questioni con l'Amministrazione finanziaria – Amministrazioni periferiche dello Stato (Agenzia delle Entrate) – I.V.A. e I.R.P.E.F.	» 132
3.11.2 Tributi locali (I.C.I. e T.A.R.S.U.) – rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato (Agen- zia del Territorio)	» 135
3.11.3 INPDAP – patrimonio abitativo	» 137
3.12 Le sanzioni amministrative	» 140
3.13 L'accesso alla documentazione amministrativa	» 144
3.13.1 La funzione di riesame di cui all'articolo 25 della legge n. 241/90 come modificato dall'articolo 15 legge n. 340/2000 e il funzionamento in concreto del servizio	» 144
3.13.2 Il difensore civico « competente », il principio di sussidiarietà e il disegno di riforma della legge n. 241/90	» 147
3.13.3 Come risolvere i casi di « persistente diniego » dopo il riesame e il silenzio-assenso	» 149
3.13.4 L'esercizio del diritto di accesso come strumento di controllo dei consiglieri comunali sull'attività della Giunta municipale	» 150
3.14 L'organizzazione dell'Ufficio	» 151
4. IL COORDINAMENTO NAZIONALE	» 153
5. IL GRUPPO DI LAVORO TECNICO-POLITICO A LIVELLO DI CONGRESSO DELLE REGIONI	» 154
6. LA COOPERAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE	» 157
6.1 Il Mediatore Europeo	» 157
6.2 La IV Conferenza Europea degli Ombudsmen regio- nali a Valencia	» 158
6.3 Seminario degli Ombudsmen nazionali dell'Unione Europea ad Atene	» 159
6.4 La Cooperazione con le istituzioni internazionali	» 160
APPENDICE	» 161
Congresso delle Regioni	» 163
– Roma 16 maggio 2003 – Disposizioni statutarie in materia di difesa civica a cura del Gruppo di lavoro tecnico-politico della III Commissione del Congresso delle Regioni	» 163

– <i>La legislazione regionale in materia di difesa civica: ipotesi di lavoro per la riforma – bozza in via di discussione</i>	Pag. 166
Istituto Europeo Ombudsman E.O.I.	» 174
IV Conferenza europea degli Ombudsman (Valencia)	» 177
– <i>Conclusioni della I Tavola Rotonda: la protezione dell'ambiente nella U.E. e la funzione dei Difensori civici regionali</i>	» 177
Il Codice europeo di buona condotta amministrativa	» 179
Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome	» 185
– <i>composizione al 31 luglio 2003</i>	» 185
– <i>Lettera all'On. Bressa sulla revisione della legge n. 241/90</i>	» 189
Progetto di informatizzazione e monitoraggio del contenzioso presso le Aziende sanitarie in collaborazione fra Difensore civico regionale e Osservatori medico legali aziendali	» 190
Conferenza permanente dei difensori civici della Regione Toscana	» 194
– <i>Rete territoriale della difesa civica locale</i>	» 194