

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

Questa relazione mi offre anzitutto l'opportunità di esprimere la mia gratitudine al Consiglio Regionale e al suo Presidente per la fiducia accordatami. Ne sono onorato e farò del mio meglio per corrispondervi assicurando il mio impegno, la mia autonomia e la mia imparzialità.

La relazione ha, come sempre, un carattere consuntivo e riguarda, in particolare, il secondo semestre del 2003, durante il quale era Difensore Civico Regionale Romano Fantappiè cui pure va la mia gratitudine per il lavoro svolto con intelligenza e competenza per oltre sei anni.

Eredito un patrimonio prezioso che mi consentirà di proseguire sulla stessa strada con gli sviluppi e gli adeguamenti suggeriti dalla mia nuova esperienza.

Le pagine che seguiranno dovranno dunque tener conto dell'attività e delle problematiche dell'ufficio nel periodo sopra indicato.

Da parte mia desidero premettere alcune considerazioni fondate sulla breve esperienza fin qui compiuta a partire dal 1° febbraio 2004, data dalla quale ha avuto inizio il mio incarico.

Anzitutto mi sono subito reso conto della grande importanza e delle rilevanti potenzialità della Difesa Civica, ma, al tempo stesso, della sua inadeguatezza rispetto a tali potenzialità (pur tenendo conto che l'esperienza toscana è relativamente avanzata nei confronti di quella di altre regioni.)

L'importanza dell'istituto è nella sua natura di garante dei cittadini, dei loro diritti, dei loro interessi legittimi, in senso lato, delle loro libertà nei confronti della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici. Si tratta di un istituto liberale a difesa soprattutto dei più deboli in una società profondamente cambiata e meno coesa, più frammentata, nella quale tende a crescere l'isolamento dei singoli di fronte alla complessità dei problemi.

Ma la coscienza del ruolo della Difesa Civica non è ancora pienamente parte della nostra cultura politica e istituzionale e della nostra sensibilità sociale. L'istituto è ancora poco conosciuto ed il suo intervento ancora poco diffuso.

Il quadro normativo statale è contraddittorio e inadeguato. Un'evoluzione legislativa si era affermata con la legge 127/97 che aveva esteso le competenze dei difensori civici ai controlli sostitutivi e agli uffici periferici dello Stato. Ma la riforma del titolo V della Costituzione ha poi provocato una giurisprudenza

costituzionale avversa al mantenimento dei controlli sostitutivi in capo al Difensore Civico. Varie pronunce della Corte avevano preannunciato la recente sentenza n. 112 che ha stabilito come i 'poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi.' Non spetterà più dunque al Difensore Civico la nomina dei 'Commissari ad acta' sia in materia di concessioni edilizie (ex L.R. 52/99) sia in materia di atti obbligatori per legge (ex legge 127/97). Va notato che i suddetti controlli sostitutivi non venivano esercitati frequentemente, ma avevano comunque un effetto deterrente al fine di rimediare ad episodi di cattiva amministrazione. In proposito rinvio all'apposito capitolo della relazione dedicato a questa tematica.

Un potere significativo del Difensore Civico è quello in materia di accesso agli atti ex legge 241/90. In caso di diniego espresso o tacito all'accesso, scatta l'obbligo, entro il termine assegnato, di consentire l'accesso o di motivare il diniego. Anche questo potere verrebbe limitato, secondo un disegno di legge già approvato alla Camera ed in corso di esame al Senato, che esclude l'intervento del Difensore Civico nei confronti degli uffici periferici dello Stato come invece era previsto dalla legge 127/90.

Va ancora notata la tendenza a settorializzare gli istituti di tutela, come appare nella proposta di legge all'esame del Senato che prevede un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza con terminali provinciali allocati presso le Prefetture, ed esclusione quindi di ogni funzione del Difensore Civico. E' peraltro da valutare l'opportunità di istituire garanti per talune categorie di soggetti particolarmente deboli (infanzia appunto, ma anche disabili) ma in ogni caso occorrerebbe evitare, a mio parere la settorializzazione e prevedere semmai figure vicarie inserite nell'istituto unitario del Difensore Civico.

Né si può tacere sul fatto che la stessa normativa regionale (trasporti, servizi pubblici) tende talvolta ad ignorare l'esistenza del Difensore Civico come strumento di tutela degli utenti.

Si avverte infine la mancanza di una legislazione organica statale che fissi i principi fondamentali e disciplini gli aspetti sottratti alla potestà regionale, come l'istituzione di un difensore civico nazionale (presente in vari paesi europei) ed il potere dei difensori civici di sospendere l'efficacia degli atti amministrativi qualora ricorrano determinati presupposti.

Le Regioni comunque - anche sotto lo stimolo del coordinamento nazionale dei Difensori Civici - stanno dando una definizione più precisa dell'istituto nei rispettivi Statuti.

E' mia intenzione, in ogni caso, al di là delle incertezze sopra richiamate, di fare tutto il possibile per rafforzare in Toscana la Difesa Civica al fine di attuarne gradualmente la potenzialità cui ho fatto riferimento.

Gli obbiettivi che mi propongo – se ci sarà il consenso e il sostegno del Consiglio Regionale – possono così riassumersi:

- 1. Rafforzamento della struttura dell'ufficio con l'immissione, nella misura del possibile, di nuove risorse umane professionalmente altrettanto qualificate di quelle attualmente disponibili.*
- 2. Incremento degli interventi d'ufficio ex articolo 7 della L.R. 4/94.*
- 3. campagna di informazione e comunicazione sulla Difesa Civica per favorire il ricorso ad essa dei cittadini anche al fine di deflazionare il contenzioso giurisdizionale.*
- 4. Rafforzamento della 'rete' della Difesa Civica nel territorio regionale mediante:*
 - a. coordinamento dei Difensori Civici locali e collaborazione reciproca sia con la conferenza regionale periodica, sia con riunioni nelle province;*
 - b. stimolo alla nomina di altri Difensori Civici locali nelle aree che ne sono sprovviste, anche con l'associazione di più comuni e/o convenzioni con il Consiglio Regionale per la utilizzazione dell'ufficio del Difensore Civico regionale;*
 - c. più stretta collaborazione con il Consiglio delle Autonomie, con l'ANCI e l'URPT, per favorire un rapporto costante col sistema dei poteri locali della Toscana e in particolare per mettere a punto una 'Carta della Difesa Civica' che, con valore di indirizzo politico, fissi i principi per la disciplina dell'istituto in tutto il territorio regionale.*
- 5. Studio per una nuova legge regionale organica sul difensore Civico che tenga conto della evoluzione dell'istituto dal 1994 ad oggi mettendo il Consiglio Regionale – se lo riterrà opportuno – nelle condizioni di approvarla entro la scadenza della legislatura.*
- 6. Sviluppo dei rapporti nazionali con il coordinamento dei Difensori Civici regionali e con le Regioni e dei rapporti internazionali con le istituzioni europee della Difesa Civica.*

Un rapido cenno infine va fatto ad un problema di viva attualità anche nel dibattito politico. Mi riferisco ai servizi pubblici gestiti privatisticamente da apposite società a partecipazione pubblica. Non entro nel merito di specifiche questioni sorte in questi ultimi tempi e di cui si parlerà in altra sede. Né spetta al Difensore Civico esprimere opinioni sulla cosiddetta 'esternalizzazione' dei servizi pubblici. Anzi, al riguardo, si deve prendere atto che questa tendenza è, in Italia come in Europa, irreversibile.

Non si può però ignorare il fatto, posto in evidenza da numerose istanze di cittadini proprio in questi ultimi tempi, che il rapporto tra le suddette società e gli utenti dei servizi è spesso insoddisfacente e dovrà dunque essere attentamente riconsiderato

e migliorato, sia sotto il profilo di una più corretta informazione, sia sotto quello di una maggiore disponibilità all'ascolto e alla correzione delle disfunzioni lamentate. Particolare attenzione andrà posta alla funzione degli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) anche per garantire un rapporto personale con i cittadini, rapporto che non può essere affidato soltanto agli automatismi dei Call Center, spesso impraticabili per molti utenti specialmente anziani.

Va riconosciuto che in molti casi le società di gestione sono di recente costituzione ed hanno bisogno di un po' di tempo per rimodulare i loro rapporti col pubblico. Tuttavia mi sembra che questa esigenza sia ineludibile e urgente e che di essa debbano farsi carico, con il loro potere di indirizzo, le assemblee elettive degli enti locali, espressione democratica dei cittadini anche come utenti dei pubblici servizi.

Giorgio Morales

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2003

Il primo dato saliente che emerge da una rapida scorsa al riepilogo delle pratiche aperte nel 2003 (n. 1.015 a fronte di n. 1.149 nel 2002) è la diminuzione complessiva del numero dei casi trattati. Diminuiscono, passando dalle 282 del 2002 alle 232 nel 2003 le pratiche aperte nei confronti dei comuni toscani; diminuiscono passando da 350 a 255 quelle aperte nello stesso periodo nei confronti delle Aziende sanitarie locali; diminuiscono significativamente quelle aperte nei confronti dell'amministrazione regionale (da 136 a 114) e quelle aperte nei confronti delle amministrazioni statali (da 48 a 32). Come sempre accade però i dati numerici complessivi di per se significano poco: dobbiamo infatti prima disaggregarli, e poi contestualizzarli ed interpretarli per avere qualche informazione davvero utile sul lavoro e le attività svolte dall'ufficio.

Cominciamo con l'osservare allora che a fronte di una calo delle pratiche aperte nel 2003 si deve registrare un forte impegno dell'ufficio nella chiusura delle pratiche già in istruttoria: infatti sono state archiviate 1.408 pratiche (nel 2002 erano 1.166). Questo sforzo si è reso necessario per un duplice motivo: innanzitutto per dare una risposta definitiva ai cittadini che avevano presentato istanze complesse negli anni passati, richiedendo più interventi dell'ufficio e che quindi si sono protratte nel tempo; in secondo luogo perché al 31.12.2003 si è chiusa l'attività di inserimento dati effettuata con il vecchio software e, siccome dal 2004 le pratiche sono gestite con un altro software, sono state reinserite solo quelle istanze che effettivamente potevano considerarsi ancora attive.

Inoltre il calo delle pratiche registrate nella sanità è la conferma di una tendenza, che vede l'ufficio impegnato a valorizzare gli strumenti interni di tutela introdotti dal DPCM 19/05/1995 e dalla Delibera GRT n. 4189/95 (le Carte dei Servizi); il calo delle pratiche relative ai comuni è la conseguenza, almeno in larga parte, della crescita del numero complessivo dei difensori civici locali (ricordiamo in particolare quello del Comune di Firenze) e dello sviluppo di quella difesa civica a rete che costituisce uno degli obiettivi strategici del nostro Ufficio. Il dato sulle amministrazioni centrali è assolutamente condizionato dalle vicende relative all'applicazione della L.210/1992, tant'è vero che il maggior numero di pratiche aperte riguarda proprio il Ministero della Sanità: sul tema delle indennità per i danni provocati da vaccini ed emoderivati infatti il Difensore civico ha svolto un ruolo di riferimento a livello nazionale che ha portato al picco di pratiche aperte nel 2001 (100). Già nell'anno successivo infatti il numero

delle pratiche era diminuito drasticamente (32 nel 2002), per poi attestarsi sulle 19 del 2003. Il calo registrato sul versante dell'amministrazione regionale non appare di per sé particolarmente significativo, se si pensa che nel 2001 il numero di pratiche aperte era di pochissimo inferiore (116) a quello registrato nel 2003.

Alle luce di queste precisazioni è possibile, fin da adesso, inquadrare più correttamente il fenomeno del calo delle richieste di intervento, e collocarlo nel suo giusto contesto, che non è quello di una crisi, ma di un complessivo mutamento di ruolo dell'ufficio che trova nel rapporto con gli enti locali l'esempio forse più paradigmatico. Le attività di coordinamento, di impulso, quelle promozionali, sono infatti cresciute così com'è cresciuto il dialogo con le altre istituzioni e la collaborazione con gli uffici interni dell'ente Regione. Proprio in quest'ambito, dobbiamo segnalare il lavoro importante che l'ufficio sta svolgendo a supporto della Conferenza permanente dei difensori civici locali: un lavoro istruttorio, di approfondimento, di ricerca, di cui daremo conto particolarmente nell'appendice. Nella relazione di quest'anno abbiamo cercato di dare più spazio e visibilità a queste nuove aree di attività e ci impegniamo a farlo in modo più preciso e sistematico nelle relazioni future.

Pratiche aperte	2003
Amministrazioni comunali	232
<i>Comuni capoluogo e loro aziende</i>	39
<i>Comuni e Comunità Montane convenzionati</i>	37
<i>Altri Comuni e loro aziende</i>	118
<i>Comuni fuori regione</i>	16
Nomine Commissari ad acta (ex art.17/45 L 127/97)	9
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	11
Controllo sostitutivo Finanza Locale (Lr. 2/2002)	2
Amministrazioni provinciali	37
<i>Province convenzionate (Firenze)</i>	23
Amministrazione regionale	114
<i>Dipartimenti della Giunta regionale</i>	60
<i>Uffici del Consiglio regionale</i>	2
<i>A.T.E.R.</i>	12
<i>Geni Civili</i>	2
<i>Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali</i>	21
<i>Consorzi di Bonifica, AATO (Autorità di Ambito Territoriale Ottimale)</i>	16
<i>Enti nell'esercizio delle funzioni delegate</i>	1
Amministrazioni sanitarie	255
<i>Aziende Sanitarie:</i>	
1 Massa Carrara	7
2 Lucca	4
3 Pistoia	8
4 Prato	10
5 Pisa	7
6 Livorno	11
7 Siena	7
8 Arezzo	26
9 Grosseto	9
10 Firenze	103
11 Empoli	12
12 Versilia	3
<i>Azienda ospedaliera di Careggi</i>	31
<i>Azienda ospedaliera Meyer</i>	1
<i>Azienda ospedaliera di Siena</i>	1
<i>Azienda ospedaliera di Pisa</i>	2
<i>Personale delle Aziende sanitarie</i>	5
<i>Case di cura e strutture accreditate</i>	8
Amministrazioni statali e nazionali periferiche	127
<i>Beni Culturali</i>	1
<i>Trasporti (Motorizzazione, Porti)</i>	5
<i>Interni</i>	3
<i>Pubblica Istruzione</i>	12
<i>Università</i>	6
<i>Tesoro</i>	1
<i>Finanze</i>	25
<i>Esteri</i>	1

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Poste e Telecomunicazioni</i>	2
<i>Politiche agricole</i>	1
<i>Industria, Commercio, Artigianato</i>	1
<i>ANAS</i>	5
<i>Inail</i>	2
<i>Inpdap</i>	17
<i>Inps</i>	20
<i>Altri Istituti previdenziali</i>	11
<i>Altri Uffici statali e di Enti nazionali</i>	7
<i>Amministrazioni Giudiziarie</i>	7
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)	24
Amministrazioni centrali	32
<i>Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)</i>	19
<i>Altri Ministeri</i>	10
<i>Direzione Centrale Entrate</i>	3
Enti vari (Banche, Case di cura private non accreditate, Ordini e collegi professionali ecc.)	63
<i>Diritto di accesso e tutela procedimentale</i>	33
Attività di consulenza	98
<i>Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)</i>	
TOTALE GENERALE	1.015

Pratiche concluse	2003
Amministrazioni comunali	391
Comuni capoluogo e loro aziende	57
Comuni e Comunità Montane convenzionati	54
Altri Comuni e loro aziende	218
Comuni fuori regione	22
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)	20
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	18
Controllo sostitutivo Finanza Locale (Lr.2/2002)	2
Amministrazioni provinciali	42
Provincia di Firenze convenzionata	15
Amministrazione regionale	183
Dipartimenti della Giunta regionale	96
Uffici del Consiglio regionale	6
A.T.E.R.	31
Geni Civili	4
Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali	26
Consorzi di Bonifica, AATO (Autorità di Ambito Territoriale Ottimale)	16
Enti nell'esercizio delle funzioni delegate	4
Amministrazioni sanitarie	242
Aziende Sanitarie:	
1 Massa Carrara	8
2 Lucca	4
3 Pistoia	8
4 Prato	16
5 Pisa	8
6 Livorno	20
7 Siena	10
8 Arezzo	11
9 Grosseto	8
10 Firenze	161
11 Empoli	10
12 Versilia	5
Azienda ospedaliera di Careggi	49
Azienda ospedaliera Meyer	1
Azienda ospedaliera di Siena	3
Azienda ospedaliera di Pisa	1
Personale delle Aziende sanitarie	5
Case di cura e strutture accreditate	14
Amministrazioni statali e nazionali periferiche	163
Beni Culturali	2
Trasporti (Motorizzazione, Porti)	5
Lavoro	2
Interni	10

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Pubblica Istruzione</i>	16
<i>Università</i>	8
<i>Tesoro</i>	2
<i>Finanze</i>	34
<i>Esteri</i>	2
<i>Poste e Telecomunicazioni</i>	4
<i>Politiche agricole</i>	2
<i>ANAS</i>	7
<i>Azienda Ferrovia dello Stato</i>	2
<i>Inail</i>	6
<i>Inpdap</i>	18
<i>Inps</i>	14
<i>Altri Istituti previdenziali</i>	15
<i>Altri Uffici statali e di Enti nazionali</i>	10
<i>Amministrazioni Giudiziarie</i>	4
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)	24
Amministrazioni centrali	38
<i>Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)</i>	24
<i>Altri Ministeri</i>	11
<i>Direzione Centrale delle Entrate</i>	3
Enti vari (Banche, Case di cura private non accreditate, Ordini e collegi professionali ecc.)	65
<i>Diritto di accesso e tutela procedimentale</i>	36
Attività di consulenza	124
<i>Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)</i>	
TOTALE GENERALE	1408

PRATICHE APERTE NEL 2003	
Amministrazioni comunali	232
Amministrazioni provinciali	37
Amministrazione regionale	114
Amministrazioni sanitarie	255
Amm.ni statali e nazionali periferiche	127
Interventi a favore di extracomunitari	24
Amministrazioni statali centrali	32
Enti vari	96
Attività di consulenza	98
Diritto di accesso e tutela procedimentale	33

PRATICHE CONCLUSE NEL 2003	
Amministrazioni comunali	391
Amministrazioni provinciali	42
Amministrazione regionale	183
Amministrazioni sanitarie	342
Amm.ni statali e nazionali periferiche	163
Interventi a favore di extracomunitari	24
Amministrazioni statali centrali	38
Enti vari	65
Attività di consulenza	124
Diritto di accesso e tutela procedimentale	36

TIPO DI INTERVENTO SU PRATICHE CONCLUSE NEL 2003	
Richiesta informazioni, atti o documenti	699
Richiesta modifica atti, comportamenti	335
Richiesta modifica normativa	50
Assistenza domande, ricorsi, esposti	448
Espletato approfondimento giuridico	461
Interventi di ufficio	26
Rapporto alla magistratura	4
Convocazione responsabile procedimento	7

2 SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO

2.1 Amministrazioni statali e parastatali

Com'è noto, l'art.16 della legge n.127/1997 (la c.d. Bassaninini-bis), nel momento in cui attribuisce al Difensore civico regionale poteri di intervento nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato, prescrive allo stesso anche un adempimento specifico: quello di relazionare annualmente al parlamento sull'attività svolta. A partire dall'anno 2000, abbiamo scelto di unificare i due documenti, la relazione al parlamento e la relazione di carattere generale, che viene presentata ogni anno al Consiglio regionale in un'unica relazione comprensiva di entrambe. In questo paragrafo riportiamo il dato di sintesi relativo all'attività svolta nei confronti degli organi periferici dei Ministeri, integrandolo con quello relativo alle istanze rivolte alle amministrazioni centrali dello stato ed a quelle del c.d. parastato. E' noto infatti che il Difensore civico, al di là di una specifica investitura informale, interviene spesso anche nei confronti di enti estranei al suo campo di azione in senso stretto. Si tratta naturalmente di un'attività dalla quale non possono scaturire obblighi di sorta a carico degli enti, ma che generalmente trova positiva corrispondenza nelle amministrazioni coinvolte, nell'ambito di un rapporto corretto e collaborativo fra istituzioni.

Iniziamo ad evidenziare il dato relativo agli uffici periferici dello stato: i casi registrati sono 72, di cui ben 25 relativi a contenziosi con l'amministrazione finanziaria, che rimane anche quest'anno l'ufficio "più contestato" del gruppo (nel 2002 i casi registrati erano stati 29), immediatamente seguito, con 24 casi, dalle prefetture. Quest'ultimo dato si riferisce alle richieste di intervento che ci vengono rivolte dagli immigrati. A questo tipo di istanze occorre aggiungere le 9 relative all'esercizio del diritto di accesso, in attuazione dell'art. 25 della L. 241/1990 (così come modificato dalla legge di semplificazione per il 2000). Le istanze nei confronti dei ministeri sono state 32, ma come abbiamo accennato nell'illustrazione del quadro generale di sintesi, il calo consistente (erano state 48 nel 2002 ed addirittura 114 nel 2001) è "trascinato" dalla vicenda relativa all'applicazione della L.210/1992. Quelle relative al parastato infine, riguardano essenzialmente gli enti previdenziali: solo quelle relative all'INPS, all'INAIL ed all'INPDAP sono state 32 nel 2003, un numero significativo che conferma sostanzialmente il trend di crescita rilevato l'anno precedente.

Per indicazioni di merito sul tipo di problemi trattati rinviando ai singoli paragrafi della relazione, in particolare a quelli che parlano di "Interventi a favore degli immigrati", di "Questioni