

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2008

Dall'analisi dei dati relativi alle pratiche attivate nel 2008 possiamo registrare un incremento di oltre il 25% del numero complessivo delle pratiche aperte per quanto attiene alla casistica inherente i vari settori d'intervento del Difensore Civico regionale. L'incremento relativo alle pratiche, escluse quelle inerenti i danni da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, è invece superiore al 30%.

Si è verificato inoltre un incremento anche del numero di isticne presentate dai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati. Sono state infatti aperte n. 505 pratiche relative a quest'ultima tipologia contro le 445 del 2007.

Settori	Pratiche aperte		
	anno 2006	anno 2007	anno 2008
Sanità legge 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	541	445	505
Tutte le altre pratiche	1.281	1.485	1.942
Totale	1.822	1.930	2.447

In dettaglio per i singoli settori di attività si può rilevare nella tabella che segue il diverso andamento percentuale nel 2007 e nel 2008 dell'incidenza delle singole materie sul totale delle pratiche aperte.

Settori	Pratiche aperte anni 2007 – 2008 classificate per settore – dati a confronto			
	2007	%	2008	%
Affari istituzionali	107	5,54	107	4,34
Attività produttive	22	1,13	21	0,84
Controlli sostitutivi	9	0,46	6	0,24
Emigrazione immigrazione	36	1,86	45	1,82
Imposte e sanzioni amministrative	115	5,95	217	8,83
Istruzione	45	2,33	54	2,19
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	53	2,74	51	2,06
Sanità	712	36,89	853	34,82
Servizi pubblici	362	18,75	512	20,91
Sociale, lavoro e previdenza	261	13,52	316	12,88
Territorio	208	10,77	265	10,81
TOTALE	1.930	100,00%	2.447	100,00%

L'esame generale dei casi trattati e delle più rilevanti problematiche emerse viene svolto nei successivi paragrafi. Di seguito invece si rappresenta un quadro sintetico dell'attività svolta.

Nel settore "Affari Istituzionali" le pratiche aperte nel corso del 2008 sono state 107, di cui 46 hanno riguardato il rapporto con i Difensori Civici locali e 16 il rapporto con altri Enti, mentre 45 sono state le pratiche aperte per attività di consulenza. Da evidenziare in quest'ambito il numero crescente di pratiche trasmesse dalla Difesa Civica locale a quella regionale e viceversa, così come le problematiche trattate in maniera congiunta. Molti i quesiti specifici posti anche da diversi consiglieri comunali circa lo svolgimento dell'attività istituzionale nel proprio Ente con problematiche perlopiù relative all'applicazione del D.Lgs 267/00. Diversi i casi che hanno riguardato modalità e requisiti per l'elezione del Difensore Civico negli Enti Locali, con particolare riferimento alla natura giuridica della procedura selettiva.

Nel settore "Attività produttive" abbiamo ricevuto 21 istanze. Un ridotto numero di pratiche riguardante il commercio, il turismo (tutte afferenti a questioni relative alle guide turistiche e ambientali), le piccole e medie imprese, le problematiche inerenti le cooperative ed in materia di agriturismo e campeggi.

In materia di "Controlli sostitutivi", nel corso del 2008, sono state presentate 6 istanze di attivazione del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 136 D.Lgs. 267/00 in materia di nomina di un Difensore Civico locale, di rilascio di un permesso di costruire ed in ambito di destinazione urbanistica di aree territoriali.

In materia di "Immigrazione", nel corso del 2008, sono state aperte 45 pratiche, aventi per oggetto il ricongiungimento familiare, la concessione – o accertamento del possesso – della cittadinanza (per matrimonio, residenza o discendenza), questioni inerenti l'assistenza sanitaria, le iscrizioni anagrafiche, lo stato civile, l'applicazione delle procedure relative al rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno a vario titolo (famiglia, lavoro subordinato e autonomo), le questioni relative alle dichiarazioni di equipollenza dei diplomi conseguiti all'estero, l'ottenimento dei benefici economici connessi allo stato di invalidità e la tutela della maternità.

Il settore "Imposte e sanzioni amministrative", ha registrato complessivamente 217 pratiche aperte in materia di tributi statali, regionali e locali e di sanzioni amministrative. In materia tributaria il 2008 ha visto un notevole incremento delle pratiche: sono infatti più che raddoppiate le pratiche inerenti i tributi regionali (67),

anche grazie ad una maggiore comunicazione e informazione circa la funzione specifica del Difensore Civico in questo settore ove svolge il compito di Garante del Contribuente ai sensi degli artt. 5 e 6 della L.R. 31/05 “Norme in materia di Tributi regionali”.

Oltre al numero di pratiche aperte, l’ufficio ha soddisfatto anche numerose richieste telefoniche di chiarimento. Il maggior numero di interventi è stato fatto nei confronti delle tasse automobilistiche regionali ma diverse questioni tributarie hanno riguardato anche i contributi di bonifica.

E’ proseguita l’attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico ai cittadini in materia di sanzioni amministrative con una nettissima preponderanza delle sanzioni relative ad infrazioni al Codice della Strada. Le pratiche in materia di sanzioni amministrative (113) risultano quasi triplicate rispetto al 2007.

Nel settore dell’ “Istruzione” sono state ricevute n° 54 pratiche. Tra queste, 12 pratiche hanno riguardato la categoria del diritto allo studio universitario, che ricomprende non solo la gestione dei servizi regionali a garanzia di tale diritto (erogazione delle borse di studio, assegnazione alloggi, mensa universitaria), ma anche tutte le problematiche inerenti alle materie di competenza delle università (tasse universitarie, carriere, iscrizioni, trasferimenti tra atenei e quant’altro). Le altre pratiche hanno riguardato il cosiddetto “diritto allo studio scolastico” nel quale si fanno rientrare le problematiche relative al trasporto scolastico e alla mensa (spesso oggetto di segnalazione, insieme al trasporto, per gli aumenti delle tariffe durante l’anno scolastico). Molte delle questioni proposte quest’anno hanno riguardato anche le iscrizioni alla scuola dell’infanzia e dell’obbligo, e in particolare le graduatorie e la formazione delle classi.

Nel settore “Procedimento amministrativo e accesso agli atti” sono state aperte complessivamente 51 pratiche, che hanno riguardato richieste di accesso alla documentazione sia per l’attivazione della procedura di riesame del provvedimento (espresso o tacito) limitativo del diritto di accesso sia a supporto di domande di accesso dell’utenza, soddisfatte dalle amministrazioni senza necessità di ricorrere al riesame oltre a domande di partecipazione al procedimento e pareri giuridici in tema di accesso richiesti dai Difensori Civici locali. Alcune richieste hanno riguardato la motivazione degli atti, le questioni inerenti la privacy e la mancata conclusione del procedimento nel termine di legge o di regolamento.

Nel settore della “Sanità” sono state aperte, nel corso del 2008, 853 pratiche, delle quali 505 hanno riguardato l’assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, trasfusioni ed emoderivati, mentre le altre hanno riguardato ipotesi di responsabilità professionale e

tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

Per l'assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini ed emoderivati di cui alla L. 210/92, il Difensore Civico si è avvalso anche per il 2008 della convenzione stipulata con le Associazioni Comitato Famiglie Talassemici, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati e la Fondazione Futuro Senza Talassemia, che hanno messo a disposizione dell'ufficio l'esperienza necessaria per aiutare gli utenti.

Una parte consistente delle altre istanze inerenti la "Sanità" hanno riguardato le ipotesi di responsabilità professionale del personale sanitario. Per istruire queste pratiche l'ufficio si è avvalso della preziosa collaborazione del Dipartimento di Medicina Legale dell'Università di Firenze e di Medicina Legale dell'ASL di Arezzo. Numerose sono state le pratiche riguardanti altre tematiche quali quelle inerenti le liste d'attesa per le prestazioni sanitarie, le modalità di redazione della documentazione clinica, il consenso informato ed alcune questioni specifiche riguardanti farmaci non a carico del servizio sanitario nazionale.

Le pratiche trattate dal Difensore Civico nel settore dei "Servizi pubblici" sono state 512, con un incremento notevole rispetto al 2007. Si tratta di un settore in espansione, che ricomprende tutte le segnalazioni dei cittadini relative a disfunzioni, ritardi ed omissioni dei gestori dei servizi idrici, telefonici, di trasporto, dell'energia elettrica, del gas e dei servizi postali.

I cittadini evidenziano l'esigenza di una maggior comunicazione con Gestori dei servizi attraverso strutture che ricevano le lamentele degli utenti ma al tempo stesso siano in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze manifestate. Sotto questo aspetto, infatti, i c.d. call center o numeri verdi spesso non sono nelle condizioni di fornire i chiarimenti necessari, né di indicare a chi eventualmente sia possibile richiederli. I cittadini manifestano inoltre l'esigenza di avere dei percorsi di tutela alternativi al ricorso giurisdizionale rapidi, semplici e accessibili a tutti gli utenti. Infatti i servizi per i quali è prevista la possibilità di una procedura conciliativa (per la telefonia presso il Co.Re.Com. e per il servizio idrico la Commissione conciliativa di Publìacqua), a fronte della capacità di dare una risposta concreta alle istanze dei cittadini hanno visto il numero dei reclami aumentare vistosamente.

Nel settore "Sociale, Lavoro e Previdenza" sono state aperte complessivamente 316 pratiche. Fra queste buona parte riguarda l'assistenza sociale ed in particolare le problematiche legate alle Residenze Sanitarie Assistite quali le liste di attesa per

l'inserimento nelle strutture e i ritardi nell'erogazione delle quote sanitarie regolarmente spettanti.

88 istanze sono state presentate nel corso dell'anno 2008 in materia previdenziale per segnalare perlopiù disfunzioni che hanno come conseguenza importanti ritardi nell'erogazione di ratei di pensione, spesso di reversibilità, o nell'applicazione di istituti previdenziali quali le ricongiunzioni contributive che comportano notevoli ritardi anche nella sistemazione della posizione previdenziale e nella riscossione degli arretrati.

Le pratiche riguardanti il rapporto di pubblico impiego presentano una discreta quantità (85 pratiche) e varietà di materie sottoposte all'attenzione. Nel corso del 2008, le problematiche prospettate hanno riguardato le situazioni più varie, inerenti non solo la instaurazione e la trasformazione in senso novativo del rapporto di lavoro (come i trasferimenti di sede o le procedure di mobilità), ma anche le diverse vicende che possono occorrere nel suo svolgimento, quali la durata del periodo di prova e dell'aspettativa, la modifica dell'orario di lavoro, l'applicazione della normativa a tutela delle persone con handicap.

Il settore denominato "Territorio" ha avuto complessivamente 265 pratiche. Nel corso del 2008 si ha pertanto una conferma del trend di progressiva crescita del numero di questioni segnalate rispetto agli anni precedenti (208 pratiche aperte nel 2007; 194 nel 2006).

Anche per questo anno si registra la prevalenza delle questioni urbanistiche, che rappresentano sostanzialmente il 50% del totale del settore. Numerose però anche le questioni in materia di ambiente rispetto alle problematiche relative all'edilizia pubblica e privata ai lavori pubblici ed agli appalti pubblici.

Per quanto attiene l'attività complessivamente svolta negli undici macrosettori di intervento del Difensore Civico regionale si riporta di seguito la suddivisione dei casi trattati, relativamente all'anno 2008 rinviando alle tabelle dell'appendice la rappresentazione grafica degli stessi:

Pratiche aperte		
Settori	Totale	%
Affari istituzionali	107	4,34
Attività produttive	21	0,84
Controlli sostitutivi	6	0,24
Emigrazione Immigrazione	45	1,82
Imposte e sanzioni amministrative	217	8,83
Istruzione	54	2,19
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	51	2,06
Sanità	853	34,82
Servizi pubblici	512	20,91
Sociale, lavoro e previdenza	316	12,88
Territorio	265	10,81
TOTALE	2.447	100,00%

Si evidenziano ora di seguito i dati relativi al 2008 con l'indicazione del numero delle **pratiche chiuse** (3.480), raggruppate per settori secondo la tabella sotto riportata.

Pratiche chiuse		
Settore	Totale	%
Affari istituzionali	103	2,95
Attività produttive	21	0,56
Controlli sostitutivi	10	0,27
Emigrazione Immigrazione	41	1,14
Imposte e sanzioni amministrative	176	4,99
Istruzione	52	1,47
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	60	1,69
Sanità	1.928	55,36
Servizi pubblici	453	13
Sociale, Lavoro e Previdenza	380	10,86
Territorio	256	7,32
Totale complessivo	3.480	100,00

Si sottolinea lo sforzo compiuto dall'ufficio per definire le pratiche in corso considerando la complessità dell'istruttoria di molte pratiche, il numero degli interlocutori e i tempi necessari per svolgere una mediazione efficace.

Nella tabella che segue sono illustrate le diverse tipologie di attività che sono necessarie per portare a conclusione le pratiche. Tali attività possono essere però ripetute anche più volte per concludere una singola pratica.

Attività
Istruttoria verso P.A.
Redazione parere/assistenza per ricorso
Riesame istanza accesso atti amministrativi
Necessaria modifica normativa
Convocazione responsabile del procedimento
Richiesta consulenza medico legale
Tentativo di conciliazione
Nomina commissario ad acta
Trasmissione e/o collaborazione con altri Difensori Civici

Per quanto riguarda la residenza degli istanti, che fra l'altro possono essere più di uno per la stessa pratica e pertanto il numero delle pratiche aperte non corrisponde a quello degli istanti, si rileva che la maggior parte (1233) risiede nella provincia di Firenze. Si conferma pertanto che il numero delle istanze diminuisce con l'aumentare della distanza geografica tra il cittadino e la sede dell'ufficio regionale (60 gli istanti di Grosseto, 50 quelli di Massa Carrara). Per questo è indispensabile rafforzare la "rete" della Difesa Civica, che consenta anche al cittadino più lontano dalla sede di Firenze di accedere al servizio del Difensore Civico regionale, tramite i Difensori Civici locali che ricevono la richiesta e la trasmettono al nostro ufficio.

Provincia	N. istanti per Provincia
AREZZO	112
FIRENZE	1.233
GROSSETO	60
LIVORNO	109
LUCCA	126
MASSA CARRARA	50
PISA	148
PISTOIA	149
PRATO	89
SIENA	111
ALTRE REGIONI	193
ESTERO	3
NON IDENTIFICABILE (E-MAIL)	96
PRATICHE DI UFFICIO	61
TOTALE INSTANTI	2.540

Si evidenzia anche il dato abbastanza significativo relativo al numero dei cittadini provenienti da altre regioni (193) che si rivolgono al Difensore Civico della Toscana, anche se ridotto rispetto al passato. Si tratta per la stragrande maggioranza di persone che chiedono assistenza per proporre richiesta di

indennizzo in quanto danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati.

Per quanto riguarda il luogo dell'evento in cui si è verificato il disservizio lamentato dai cittadini rispetto alla Pubblica Amministrazione, si nota chiaramente dalla tabella sotto riportata come vi sia una sostanziale coincidenza con la sede degli istanti.

Luogo evento per Provincia	N. pratiche
AREZZO	111
FIRENZE	1223
GROSSETO	85
LIVORNO	123
LUCCA	170
MASSA CARRARA	60
PISA	136
PISTOIA	143
PRATO	73
SIENA	103
TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio)	38
altre Regioni	174
Esteri	2
sconosciuto	6
TOTALE LUOGHI	2447

2 SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO

2.1 Amministrazioni statali e parastatali

L'attività svolta dall'ufficio ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 127/97 si è indirizzata, in prevalenza, nei confronti del Ministero della Salute e riguarda l'applicazione della legge n. 210/92. Abbiamo ricevuto in quest'ambito 505 istanze delle quali sarà dato conto più dettagliatamente nel successivo paragrafo dedicato alla Sanità.

Le altre amministrazioni interessate dall'attività dell'ufficio sono state quella finanziaria, sia a livello centrale che periferico (Agenzia delle Entrate) il Ministero dell'Interno con le sue articolazioni territoriali, il Ministero per i Beni culturali e ambientali con le relative Soprintendenze dislocate in Toscana ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Fra le amministrazioni parastatali anche nel 2008 gli enti previdenziali sono quelli maggiormente investiti dalle richieste di intervento dei cittadini per quanto concerne sia l'INPDAP che l'INPS e l'INAIL.

2.2 Sanità

In sanità nel corso del 2008 sono state aperte 853 pratiche, delle quali 505 riguardano l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, trasfusioni ed emoderivati, 127 ipotesi di responsabilità professionale, 148 tematiche legate all'Organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

Questa distribuzione, per quanto attiene i danni da trasfusione è dovuta al fatto che il Difensore Civico della Toscana è punto di riferimento nazionale, come emerge anche dalla casistica riportata nell'appendice statistica e giungono pertanto istanze da tutte le Regioni italiane. In questa sede va osservato che il numero delle pratiche riguardanti la L. 210/92 è particolarmente significativo, in quanto superiore a quello del 2007 e di poco inferiore a quello del 2006, se teniamo presente che il 2005 ha visto un picco di istanze da parte degli operatori sanitari in forza dello scadere dei termini a seguito di una pronuncia del Giudice Costituzionale che estendeva anche agli operatori sanitari contagiati da HCV e HBV la possibilità di presentare richiesta di indennizzo e che le modalità con le quali il sangue è sottoposto a controlli, fanno sì che il rischio di infezione sia sempre più basso. Siamo dunque di fronte, per la maggior parte delle pratiche, a casi in cui i cittadini ancora ignoravano sia di aver riportato in anni precedenti al 1992 un danno da trasfusione sia l'esistenza di una

legge per chiedere l'indennizzo e ne sono venuti a conoscenza grazie all'attività di promozione dell'ufficio.

Per quanto attiene l'altra casistica, le pratiche relative ad ipotesi di responsabilità professionale sono frutto della ultraventennale esperienza del Difensore Civico della Toscana che segue i reclami inerenti ipotesi di responsabilità professionale. Nel corso del 2008 si è perfezionata la procedura di nomina del Difensore Civico responsabile esterno per il trattamento dei dati e molte Aziende Sanitarie, prima tra tutte l'Azienda Ospedaliera di Careggi, hanno iniziato ad inviare la casistica al Difensore Civico regionale.

Da ricordare in questa sede anche che il Difensore Civico regionale ha aperto d'ufficio 46 pratiche, 31 delle quali nel settore relativo all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali, per la maggior parte aperte a seguito della consultazione giornaliera della rassegna stampa on-line ma anche a seguito di problematiche generali emergenti da casi particolari sottoposti all'ufficio. Nel settore delle pratiche d'ufficio si registra nel corso del 2008 una rinnovata attenzione dell'Assessore Regionale cui vengono inviati per conoscenza gli interventi d'ufficio. Anche la rete della Difesa Civica locale ha spesso svolto un ruolo rilevante nella trasmissione della casistica al Difensore Civico.

Va infine ricordato che ben tre trasmissioni della campagna informativa avviata dal Difensore Civico nel 2007 – 2008 in collaborazione con il TG Regionale della RAI sono state dedicate alla tematiche della Sanità con riferimento alle liste d'attesa per le prestazioni sanitarie, ai danni da emotrasfusione ed emoderivati ed alla responsabilità professionale e che nel novembre 2008 l'esperienza del Difensore Civico della Toscana in Sanità è stata oggetto di analisi anche in sede del Seminario fra i Difensori Civici delle Regioni Europee con il Mediatore Europeo che si è tenuto a Berlino e dove il Difensore Civico ha illustrato la peculiare esperienza toscana, moderando la sessione relativa al Difensore Civico e alla Sanità. C'è stato anche un interessante convegno per ricordare il trentennale di tre importanti leggi (la 833, la 180 e la 194 tutte del 1978), ma anche dell'*Encyclopaedia of Bioethics* durante il quale il Difensore Civico regionale ha preso parte alla tavola rotonda sulla bioetica nelle istituzioni.

2.2.1 *Il quadro normativo di riferimento*

Nel corso del 2008 è stato adottato il nuovo Piano Sanitario Regionale 2008 – 2010, che ha ribadito il ruolo del Difensore Civico regionale all'interno dei percorsi di tutela ed ha tracciato una serie di linee guida generali per quanto attiene i raccordi ospedale – territorio ed il concetto di "chronic care model" per i portatori di patologie gravi e croniche. Da ricordare che nel piano si