

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2009

A conclusione del mandato del Difensore Civico pro-tempore riportiamo i dati relativi ai sei anni dell'incarico ricoperto dai quali si evince una tendenza costante all'incremento complessivo delle pratiche esaminate in parte influenzato da un andamento in decremento, in particolare nell'ultima parte del periodo esaminato, delle pratiche relative alla l. 210/90, posta a tutela dei cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, ambito di attività quest'ultimo che dovrebbe andare a ridursi ulteriormente nel tempo come illustrato nella parte ad esso dedicata di questa relazione.

PRATICHE APERTE

ANNO 2004	ANNO 2005	ANNO 2006	ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009
1.395	1.372	1.323	1.485	1.943	1.954
Legge 210/92					
546	1.014	499	445	504	245
TOTALE					
1.941	2.386	1.822	1.930	2.447	2.199

Dall'analisi dei dati relativi alle pratiche attivate nel 2009 possiamo registrare un lieve incremento del numero complessivo delle pratiche aperte per quanto attiene alla casistica inherente i vari settori d'intervento del Difensore Civico regionale, escluso l'ambito di attività relativo ai danni da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati per i quali come sopra indicato si è registrato un significativo decremento.

In dettaglio per i singoli settori di attività si può rilevare nella tabella che segue il diverso andamento percentuale nel 2008 e nel 2009 dell'incidenza delle singole materie sul totale delle pratiche aperte.

Pratiche aperte anni 2008 - 2009 classificate per settore - dati a confronto				
Settori	2008	%	2009	%
Affari istituzionali	107	4,34	104	4,71
Attività produttive	21	0,84	28	1,25
Controlli sostitutivi	6	0,24	4	0,18
Emigrazione immigrazione	45	1,82	39	1,73
Imposte e sanzioni amministrative	217	8,83	382	17,34
Istruzione	54	2,19	37	1,66
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	51	2,06	61	2,76
Sanità	348	14,22	366	16,60
L210/92danni da trasfusione,vaccini,emoderivati	505	20,63	245	11,14
Servizi pubblici	512	20,91	376	17,09
Sociale, lavoro e previdenza	316	12,88	306	13,87
Territorio	265	10,81	251	11,40
TOTALE	2.447		2.199	

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 2009 sono state 104 ed hanno riguardato in gran parte il rapporto con i Difensori Civici locali e il rapporto con altri Enti. In particolare si è trattato sostanzialmente di pratiche trasmesse dalla Difesa Civica locale a quella regionale e viceversa o comunque di problematiche trattate in maniera congiunta.

Nel settore "Attività produttive" abbiamo ricevuto 21 istanze. Di queste 14 si riferiscono alla categoria commercio e riguardano questioni dovute ad autorizzazioni e licenze. L'altra metà delle istanze riguarda in modo prevalente (12) la categoria piccole e medie imprese e si riferisce alle problematiche inerenti i dati riportati nel registro delle imprese.

In materia di "Controlli sostitutivi", nel corso del 2009, sono state presentate 4 istanze di attivazione del potere sostitutivo. Tuttavia tre delle quattro richieste sono state valutate non suscettibili di accoglimento mancando un'evidenza di un comportamento omissivo rispetto all'adozione di un adempimento imposto come obbligatorio dalla legge. In un caso invece l'istanza di controllo sostitutivo è apparsa fondata con la conseguente attivazione della procedura nei confronti dell'amministrazione competente.

In materia di "Immigrazione", nel corso del 2009, sono state aperte 39 pratiche attinenti alla condizione giuridica e sociale dello straniero dimorante sul territorio regionale. Importanti sono stati

in quest'ambito i contatti con le rappresentanze diplomatico-consolari italiane situate nel Paese di origine dei richiedenti, competenti al rilascio dei visti d'ingresso a vario titolo, per consentire agli utenti che fosse garantito loro l'accesso agli uffici e la possibilità di fare domanda. Numerosi interventi sono stati inoltre svolti nei confronti delle medesime strutture per chiedere il rilascio delle dichiarazioni di valore sui titoli di studio conseguiti nel Paese di riferimento, da utilizzare nei corsi di formazione professionale.

Il settore "Imposte e sanzioni amministrative", ha registrato complessivamente 382 pratiche aperte in materia di tributi statali, regionali e locali e di sanzioni amministrative. In materia tributaria il 2009 ha registrato un notevolissimo incremento delle istanze, in particolare a partire dal mese di settembre 2009. Le pratiche aperte in materia di tributi regionali sono infatti passate dalle 67 del 2008 alle 251 del 2009. Questo incremento è dovuto all'iniziativa, portata avanti in collaborazione col Settore tributi della Regione Toscana, di divulgazione e di potenziamento della figura del Garante del Contribuente regionale quale soggetto che, alla stregua di quanto avviene sul piano nazionale nei confronti dell'erario centrale, tutela i contribuenti nei confronti del fisco regionale. In particolare la tassa regionale che ha determinato questo significativo incremento è quella relativa al bollo auto.

Oltre al numero consistente di pratiche aperte, l'ufficio ha soddisfatto anche numerose richieste telefoniche di chiarimento, in gran parte sempre in tema di tasse automobilistiche regionali.

Rilevante è stata l'attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico ai cittadini in materia di sanzioni amministrative. Nel corso dell'anno sono state aperte complessivamente 116 pratiche, con una nettissima preponderanza in materia di sanzioni per infrazioni al Codice della Strada, con un aumento del 5% rispetto all'anno precedente, dato particolarmente rilevante se si considera che nel 2008 si era registrato un incremento di quasi il 300% rispetto al 2007.

Nel settore dell' "Istruzione" sono state ricevute 37 pratiche. Le pratiche aperte aventi per oggetto questioni inerenti il diritto allo studio universitario sono state otto. Le pratiche di diritto allo studio scolastico sono state sedici, relative in gran parte alla formazione, o non smembramento, delle classi ed ai criteri per la redazione delle graduatorie per l'ammissione alle scuole dell'infanzia e dell'obbligo. Particolare rilievo hanno assunto le questioni connesse ai tagli di bilancio riguardanti le scuole pubbliche e le conseguenti ripercussioni negative sul sostegno ai disabili.

Nel settore "Procedimento amministrativo e accesso agli atti" sono state aperte complessivamente 61 pratiche, dando seguito all'istanza di riesame dei provvedimenti limitativi del diritto, o riconoscendo la legittimità del diniego.

Si è consolidata la prassi, già intrapresa in modo "sperimentale" nel corso del 2008, di effettuare l'assistenza all'utente nella istruzione, redazione e trasmissione del ricorso alla Commissione per l'Accesso alla Documentazione Amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, competente al riesame qualora il provvedimento limitativo del diritto sia emanato da organo periferico operante sul territorio regionale.

Nel settore della "Sanità" sono state aperte, nel corso del 2009, 611 pratiche, delle quali 245 hanno riguardato l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, trasfusioni ed emoderivati, mentre le altre 366 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 2009 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 376. Si tratta di un settore 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. 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 mista conciliativa di Publìacqua), a fronte della capacità di dare una risposta concreta alle istanze dei cittadini hanno visto aumentare il numero dei reclami.

Nel settore "Sociale, Lavoro e Previdenza" sono state aperte complessivamente 306 pratiche. Fra queste 77 sono state le istanze che il Difensore civico ha ricevuto nel corso dell'anno 2009 per problematiche di vario genere legate all'Assistenza Sociale ed in particolare 34 per porre richieste di intervento su problemi inerenti le residenze sanitarie assistite. La restante parte ha riguardato carenze su prestazioni alla persona da parte dei Comuni, con particolare riferimento a richieste di contributi inoltrate da cittadini bisognosi, oltre ad istanze in materia di tutela dell'handicap ed in materia di invalidità civile.

101 le pratiche di cui l'Ufficio del Difensore civico si è fatto carico in materia previdenziale nel corso dell'anno 2009 e che vedono gli istituti previdenziali coinvolti in contenziosi legati a ritardi nella definizione delle pratiche di richiesta di ricongiunzione, contributi, erogazione di pensione di reversibilità, errori sul calcolo di TFR, mancanza di risposte a richieste inoltrate.

Le pratiche riguardanti il rapporto di pubblico impiego presentano una discreta quantità e varietà di materie sottoposte all'attenzione. Nel corso del 2009, le problematiche prospettate hanno riguardato le situazioni più varie, sia individuali (mobilità, applicazione della normativa a tutela delle disabilità, aspettativa a vario titolo), sia riguardanti determinate categorie di dipendenti della Regione, delle Aziende sanitarie e ospedaliere e, per ciò che riguarda gli enti locali, qualora sprovvisti di difesa civica, o qualora nel rispettivo ordinamento sia esclusa la facoltà di intervento del difensore civico per questioni inerenti il personale dell'ente di riferimento.

Il settore denominato "Territorio" ha avuto complessivamente 251 pratiche. In particolare si è trattato di pratiche aventi ad oggetto questioni di carattere urbanistico, in materia di ambiente, per problematiche inerenti la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per appalti pubblici.

In materia "urbanistica" sono stati affrontate con maggiore ricorrenza problematiche inerenti il rilascio di titoli autorizzatori per l'esecuzione di interventi edili, viabilità e manutenzione stradale, pianificazione urbanistica, parcheggi e passi carrabili, attività di vigilanza urbanistico edilizia, procedimenti espropriativi, lavori pubblici, vincoli ambientali, difesa del suolo, igiene pubblica e rischio sismico, questioni inerenti la gestione del demanio e del patrimonio pubblico. Delle 97 istanze presentate in materia di ambiente, la maggior parte si riferisce a problematiche connesse a fenomeni di inquinamento per lo più provenienti da impianti industriali e attività commerciali e a richieste di controllo dell'igiene pubblica.

Per quanto attiene l'attività complessivamente svolta nei dodici macrosettori di intervento del Difensore Civico regionale si riporta di seguito la suddivisione dei casi trattati, relativamente

all'anno 2009 rinviando alle tabelle dell'appendice la rappresentazione grafica degli stessi:

Settori	2009	%
Affari istituzionali	104	4,71
Attività produttive	28	1,25
Controlli sostitutivi	4	0,18
Emigrazione immigrazione	39	1,73
Imposte e sanzioni amministrative	382	17,34
Istruzione	37	1,66
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	61	2,76
Sanità	366	16,60
L210/92danni da trasfusione,vaccini,emoderivati	245	11,14
Servizi pubblici	376	17,09
Sociale, lavoro e previdenza	306	13,87
Territorio	251	11,40
TOTALE	2.199	

Si evidenziano ora di seguito i dati relativi al 2009 con l'indicazione del numero delle **pratiche chiuse** (2.853), raggruppate per settori secondo la tabella sotto riportata.

Pratiche chiuse		Totale	%
Settore			
Affari istituzionali		109	3,8
Attività produttive		23	0,79
Controlli sostitutivi		9	0,31
Emigrazione immigrazione		39	1,34
Imposte e sanzioni amministrative		327	11,44
Istruzione		34	1,17
Procedimento amministrativo e accesso agli atti		56	1,95
Sanità		1.189	41,63
Servizi pubblici		483	16,91
Sociale, Lavoro e Previdenza		329	11,49
Territorio		255	8,9
Totale complessivo		2.853	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 ciò comporta che il numero delle pratiche aperte non corrisponda a quello degli istanti, si rileva che la maggior parte (1053) 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 (93 gli istanti di Grosseto, 53 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	% su 2.261 istanti
AREZZO	88	3,89
FIRENZE	1.053	46,57
GROSSETO	93	4,11
LIVORNO	81	3,58
LUCCA	122	5,40
MASSA CARRARA	53	2,34
PISA	132	5,84
PISTOIA	100	4,42
PRATO	92	4,07
SIENA	132	5,84
ALTRE REGIONI	141	6,24
ESTERO	3	0,13
NON IDENTIFICABILE (E-MAIL)	102	4,51
PRATICHE DI UFFICIO	69	3,05
TOTALE Istanti	2.261	

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	67
FIRENZE	999
GROSSETO	82
LIVORNO	80
LUCCA	119
MASSA CARRARA	52
PISA	127
PISTOIA	81
PRATO	80
SIENA	127
TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio)	283
altre Regioni	97
Esteri	5
TOTALE LUOGHI	2.199

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 245 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 2009 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

Nel corso del 2009 sono state aperte 611 pratiche delle quali 245 riguardano l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, 159 ipotesi di responsabilità professionale e 136 tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

Il dato di maggior rilievo nel 2009 è stato quello legato alla circostanza che la procedura sperimentale di gestione dei reclami che ripartiva le competenze fra sistema di tutele interno alle Aziende e tutela offerta dal Difensore civico è stata recepita nella legge Regionale 19/2009.

La diminuzione delle pratiche nel settore dell'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati se è indice di un dato positivo non fa venir meno le criticità richiamate negli ultimi anni ed evidenziate nell'appendice statistica e che qui si richiamano.

2.2.1 *Soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati: sintesi delle criticità*

Il numero delle pratiche aperte in materia testimonia che il fenomeno delle domande di indennizzo è progressivamente in calo, a causa della maggior sicurezza dei controlli sul sangue. Questo dato è senz'altro positivo, ma il fatto che ormai da anni vi sia la ragionevole sicurezza del sangue non deve far dimenticare le dimensioni e la gravità del problema rispetto almeno a tre aspetti.

1. Pur se la maggior parte dei contagi attiene ormai al passato siamo a fronte di persone che hanno subito un danno molto grave: per quanto attiene l'epatite C come vedremo nell'appendice statistica in molti casi si assiste al progressivo aggravamento della patologia, fino al decesso per malattie correlate al contagio da epatite. Anche laddove il danno fisico non è grave in quanto la patologia è sotto controllo e non abbiamo danni fisici né alterazioni del fegato, l'Ufficio ha osservato casi in cui la sola consapevolezza di avere contratto l'infezione in soggetti giovani ha portato come effetto collaterale la grave depressione della persona contagiata. A fronte di ciò ad oggi la normativa continua a ritenere il danno indennizzabile solo laddove siano riscontrabili danni fisici in relazione alle tabella A DPR n.º 834/81 relativa alle pensioni di guerra e legata quindi ai danni fisici correlati ad azioni di guerra, che mal si attagliano ad una patologia come l'epatite. Questo per tacere dei danni da vaccino i cui effetti sono stati devastanti. Da un punto di vista concreto, uno degli elementi di criticità su cui l'Ufficio continua ad assistere i cittadini nella redazione dei ricorsi amministrative è il mancato riconoscimento da parte delle Commissioni Medico Ospedaliere (e l'esito è spesso riconfermato in sede di ricorso amministrativo) della cd. "ascrivibilità tabellare" ovvero della mancanza di diritto all'indennizzo in assenza di danni fisici.
2. A fronte della gravità del danno, l'indennizzo che gli utenti ricevono è relativamente basso. La normativa non ha mai adeguato l'indennizzo (neppure tramite l'adeguamento ai parametri ISTAT per ottenere il quale è necessario presentare domanda prima e affrontare un procedimento giurisdizionale dopo). D'altro canto poiché chi riceve l'indennizzo mantiene la titolarità ad adire la via risarcitoria, in assenza di una modifica normativa che più volte il Difensore civico e le associazioni di cittadini danneggiati hanno invocato, assistiamo all'assurda disparità di trattamento in cui ad alcuni cittadini danneggiati che hanno agito in giudizio sono stati legittimamente riconosciuti dal giudice risarcimenti milionari, dall'altro cittadini che con lo stesso tipo di danno non se la sono sentita o non si sono potuti permettere i costi di un procedimento giudiziario