

## 1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2010

Nel 2010 sono state avviate un totale di 1758 pratiche, a fronte delle 2199 aperte del 2009 e delle 2447 istruite nel 2008. Il calo rispetto ai valori registrati negli ultimi anni rappresenta l'inevitabile conseguenza del periodo di *vacatio* tra la cessazione del mandato del Dott. Morales e la nomina della Dott.ssa Franchini quale nuovo Difensore civico regionale. Intervallo temporale nel corso del quale risultano indebolite le attività di promozione dell'Istituto, e di conseguenza la piena visibilità e conoscibilità del ruolo del Difensore civico nell'attività di tutela.

Il dato statistico, d'altra parte, non può che essere valutato alla luce del progressivo decremento dei flussi di richieste presentate ai sensi della L. 210/92 (danni da vaccini, emotrasfusioni e emoderivati). La maggiore sicurezza nei controlli per l'utilizzo dei derivati del sangue ha sensibilmente ridotto il rischio di contagio e di conseguenza anche il numero delle persone danneggiate che hanno necessità di assistenza per la predisposizione della richiesta dell'indennizzo. Appare, in tal senso evidente, la differenza tra le 1.014 istanze registrate nel 2005 e le 81 del 2010. Rimane tuttavia prioritaria l'attenzione sul tema soprattutto in considerazione delle molte persone danneggiate presumibilmente ancora non consapevoli della possibilità di ottenere un indennizzo per il danno subito.

### PRATICHE APERTE

ANNO 2005	ANNO 2006	ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010
1.372	1.323	1.485	1.943	1.954	1.677
Legge 210/92					
1.014	499	445	504	245	81
<b>TOTALE</b>					
<b>2.386</b>	<b>1.822</b>	<b>1.930</b>	<b>2.447</b>	<b>2.199</b>	<b>1.758</b>

Esaminiamo ora con maggior dettaglio l'andamento dei flussi di richieste relative a ciascuno dei settori di attività dell'Ufficio, sulla base dei valori evidenziati nella tabella seguente. Sono stati posti a confronto i dati del 2010 con quelli del 2009: sia il valore assoluto sia il valore percentuale si riferiscono al totale dell'anno solare preso in esame. La lettura della tabella fornisce tuttavia utili riscontri anche in riferimento alla sensibile variabilità delle tipologie delle istanze esaminate, distinte in riferimento a ciascuno dei settori considerati. Valutazione quest'ultima che aiuta a comprendere le dinamiche di evoluzione della domanda e quindi ad orientare le risorse dell'Ufficio in modo da far tempestivamente fronte alle necessità delle persone.

Rinviamo la trattazione specifica dei singoli settori di attività alla sezione ad esso dedicata, è possibile estrarre qualche dato di immediata visibilità nel raffronto tra i valori espressi dall'andamento delle istanze.

**Pratiche aperte anni 2010 – 2009 classificate per settore  
dati a confronto**

<b>Settori</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2009</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	52	2,94	104	4,71
Attività produttive	17	0,95	28	1,25
Controlli sostitutivi	6	0,33	4	0,18
Emigrazione immigrazione	53	2,98	39	1,73
Imposte e sanzioni amministrative	303	17,22	382	17,34
Istruzione	37	2,09	37	1,66
Procedimento amministrativo, accesso agli atti	59	3,32	61	2,76
Sanità	363	20,90	366	16,60
L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	81	4,60	245	11,14
Servizi pubblici	256	14,55	376	17,09
Sociale, lavoro e previdenza	282	15,99	306	13,87
Territorio	249	14,13	251	11,40
<b>TOTALE</b>	<b>1758</b>		<b>2.199</b>	

Nel settore "affari istituzionali" le pratiche aperte nel 2010 sono 52, ovvero esattamente la metà di quelle aperte nell'anno precedente. Il dato non deve sorprendere posto che – almeno in parte – le istanze risultano distribuite in altri settori di attività. All'interno di tale settore, in effetti, venivano (e vengono) classificate le richieste che prevedono un esame della pratica in collaborazione con gli Uffici di difesa civica presenti sul territorio. Il progressivo indebolimento della rete di tutela – in conseguenza della norma nazionale di abolizione della figura del Difensore civico comunale – ha concentrato sull'Ufficio regionale lo studio e la valutazione diretta di un'ampia casistica prima oggetto di analisi in sede locale. Ed in effetti nel 2010 solo 13 pratiche sono state gestite in collaborazione con i Difensori civici locali. Ben più corposa (35 richieste) l'attività di consulenza svolta nei confronti dei privati per questioni non direttamente inquadrabili tra le attività di competenza istituzionale dell'Ufficio.

Il settore "attività produttive" ha accolto 17 richieste di assistenza, delle quali sei per questioni inerenti l'attività di impresa, quattro in materia di turismo e le restanti in materia di commercio (licenze, contributi, assegnazione aree pubbliche).

Il settore dei "controlli sostitutivi" ha mantenuto una sostanziale continuità rispetto ai valori espressi negli ultimi anni. Le riserve di costituzionalità espresse dalla Consulta circa la legittimità del potere di sostituzione esercitato nei confronti delle autonomie locali hanno prodotto un effetto disincentivante sul versante della richiesta e comunque indebolito la potenzialità dello strumento commissariale, in passato rivelatosi estremamente prezioso per garantire l'adozione di atti obbligatori da parte di Comuni e Province. L'attuale contesto normativo – che in ogni caso si fonda su disposizioni mai eliminate dall'ordinamento – costringe il Difensore civico a valutare con estrema severità la sussistenza

dei presupposti per l'attivazione dell'intervento, dovendo comunque tener conto di un contenzioso divenuto a questo punto sostanzialmente inevitabile.

Sono aumentate le richieste in materia di "immigrazione": 53 in luogo delle 39 aperte nell'anno precedente. Un certo incremento hanno avuto le questioni inerenti la cittadinanza. In particolare, un gruppo di pratiche ha riguardato richieste di informazioni sullo stato della procedura, altro gruppo ha riguardato la c.d. tutela "endoprocedimentale", ossia l'ufficio ha fornito assistenza agli interessati a fronte della comunicazione della probabilità dell'esito favorevole dell'istanza. In tutto sedici sono state le istanze in materia di permesso di soggiorno, otto quelle per il ricongiungimento familiare e ancora sedici quelle in materia di cittadinanza.

Nel settore "imposte e sanzioni amministrative" le pratiche aperte sono state 303, pari ad oltre il 17% del totale. Ben 142 richieste hanno avuto ad oggetto questioni inerenti la violazione delle norme del codice della strada (non solo la verifica della possibilità di presentare ricorso avverso la sanzione, ma anche notifiche e problematiche con la motorizzazione). Una considerevole quota di contenzioso riguarda altresì la questione del bollo auto con 150 istanze istruite. In minor numero le domande dei cittadini che hanno avuto ad oggetto TIA, ICI e TOSAP.

Invariato il numero di istanze nel settore "istruzione" con 37 procedimenti formalizzati, così suddivisi: 6 in materia di diritto allo studio universitario, 20 per problematiche di istruzione scolastica, 5 aventi ad oggetto il servizio di asilo nido, e 3 per formazione professionale e bandi europei.

Nel settore "procedimento amministrativo e accesso agli atti" risultano aperte 59 pratiche, in sostanziale continuità con i dati del 2009. In gran parte (55) si tratta di richieste di accesso agli atti e dell'attivazione della procedura di riesame di competenza del Difensore civico a fronte di un ingiustificato diniego ovvero di un prolungato silenzio da parte dell'amministrazione tenuta a concedere la visione e la copia della documentazione amministrativa.

Nel settore "sanità" sono state aperte 444 pratiche, pari ad oltre il 25% del totale delle istruttorie avviate nel corso dell'anno. Tra queste, 81 riguardano le richieste di indennizzo per danni da trasfusioni, vaccini e emoderivati, 204 l'accertamento di ipotesi di responsabilità professionale del personale sanitario, 87 problematiche di organizzazione dei servizi, assistenza specialistica e percorsi assistenziali, 38 valutazioni sui percorsi assistenziali per particolari patologie (nefropatici, diabetici, malati psichiatrici), 10 l'assistenza farmaceutica. In particolare, per l'accertamento dei profili di responsabilità professionale, l'Ufficio ha potuto contare sulla collaborazione del Dipartimento di Medicina Legale dell'Università di Firenze e di Medicina Legale dell'ASL di Arezzo.

Relativamente al settore dei “servizi pubblici” sono state aperte 256 pratiche, pari a oltre il 14% del totale. In sedici casi l’istruttoria ha avuto ad oggetto servizi gestiti direttamente da parte di Comuni e Province. Le restanti 240 istanze sono riferite alla gestione dei servizi idrici (70), all’erogazione dell’energia elettrica (36), ai servizi di trasporto (31) nonché ai servizi telefonici (55), postali (13) e del gas (35).

Rimane inalterata la sollecitazione a migliorare gli strumenti di interlocuzione con i soggetti gestori dei servizi, talvolta non attrezzati per rispondere in modo adeguato alle esigenze manifestate dai cittadini. L’attivazione di strumenti per la soluzione conciliativa del contenzioso (strumenti già attivi per le telecomunicazioni e in via di espansione anche per il servizio idrico attraverso l’istituzione di Commissioni miste conciliative) rappresenta un obiettivo di miglioramento in merito al quale è utile continuare a lavorare.

Il settore “sociale, lavoro e previdenza” rappresenta quasi il 16% del totale con 282 pratiche aperte. Nel dettaglio, sono state esaminate 93 richieste di assistenza sociale, 42 istanze per il riconoscimento di invalidità civile, 66 questioni inerenti l’impiego pubblico o privato, 69 in materia di pensione.

Nel settore “governo del territorio” sono 249 le istruttorie attivate, con un valore pari a poco più del 14% del totale. Di queste 58 richieste hanno avuto ad oggetto la tutela e la valorizzazione dell’ambiente e la lotta agli inquinamenti (anche con valutazioni relative all’impatto sul territorio delle fonti alternative di produzione di energia). Sono 152 le procedure attivate in materia urbanistica, con particolare interesse per l’esame degli strumenti di pianificazione e per l’attivazione delle modalità partecipative previste dalla normativa regionale, nazionale ed europea per garantire la condivisione delle scelte di pianificazione e una migliore conoscenza delle strategie di utilizzo del territorio. Relativamente alla materia degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sono state ricevute 34 istanze con particolare riferimento alla partecipazione ai bandi di concorso, alle modalità di assegnazione, alla determinazione del canone, alla realizzazione delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre a richieste di mobilità e all’applicazione di provvedimenti di decadenza dall’assegnazione per violazione dei parametri imposti dalla legge.

L’attività svolta dall’Ufficio del Difensore civico regionale nel corso dell’anno 2010 può essere sintetizzata come da tabella che segue, articolata in riferimento alle aree di competenza e rinviando alle tabelle dell’appendice la rappresentazione grafica dei dati esposti.

<b>Pratica aperte nel 2010</b>		
<b>Settori</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	52	2,94
Attività produttive	17	0,95
Controlli sostitutivi	6	0,33
Emigrazione immigrazione	53	2,98
Imposte e sanzioni amministrative	303	17,22
Istruzione	37	2,09
Procedimento amministrativo, accesso atti	59	3,32
Sanità	363	20,90
L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	81	4,60
Servizi pubblici	256	14,55
Sociale, lavoro e previdenza	282	15,99
Territorio	249	14,13
<b>TOTALE</b>	<b>1758</b>	

Nel 2010 sono state portate a conclusione un totale di 1994 pratiche, la cui specifica suddivisione per settore è riportata nella tabella seguente. Di queste, 1184 chiusure sono relative a procedure avviate nel corso dell'anno, mentre il restante si riferisce a pratiche con istruttoria più lunga e avviata negli anni precedenti.

<b>Pratiche chiuse 2010</b>		
<b>Settore</b>	<b>Totale</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	72	3,60
Attività produttive	20	1,00
Controlli sostitutivi	5	0,25
Emigrazione immigrazione	56	2,80
Imposte e sanzioni amministrative	366	18,35
Istruzione	49	2,44
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	61	3,05
Sanità	519	26,00
Servizi pubblici	258	12,93
Sociale, Lavoro e Previdenza	313	15,68
Territorio	275	13,78
<b>Totale complessivo</b>	<b>1994</b>	<b>100,00</b>

Il maggior numero di chiusure si registra nel settore della sanità (il 26% del totale), anche in considerazione delle procedure inerenti la valutazione dei danni derivanti da emotrasfusioni. Numerose anche le definizioni delle pratiche in materia di imposte e sanzioni amministrative (18%), in materia di assistenza sociale, lavoro e previdenza (oltre il 15%), nel settore del governo del territorio (oltre il 13%) e di servizi pubblici (13%).

In riferimento alle attività svolte per quanto attiene pratiche chiuse<sup>1</sup>, in 1404 casi è stata attivata un'istruttoria nei confronti della pubblica amministrazione e in altri 678 casi è stata prestata assistenza ai cittadini con l'elaborazione di un parere sulla

<sup>1</sup> Poiché su una singola pratica talvolta viene svolta più di una attività (es. richiesta di chiarimenti e assistenza nella redazione di un ricorso), la somma dei dati che segue è superiore rispetto al numero totale delle pratiche chiuse.

questione proposta ovvero garantendo un aiuto concreto nella compilazione degli atti e nella predisposizione dei ricorsi. Al fine di favorire un miglior orientamento nella lettura dei riscontri statistici dei quali viene dato conto nella presente Relazione, è opportuno precisare che la compilazione della scheda esito degli interventi effettuati prevede che siano segnalate le diverse tipologie di attività poste in essere in riferimento a ciascuna pratica. Il numero totale delle pratiche risulta dunque inferiore rispetto al totale delle specifiche attività svolte dal Difensore civico per l'esame delle questioni esaminate.

Sono 41 le procedure concluse in funzione di riesame delle istanze di accesso alla documentazione amministrativa per le quali era stato opposto un diniego o registrata un'inerzia da parte dell'amministrazione competente al rilascio di copie.

In 22 occasioni sono state rilevate criticità nella normativa di settore e registrata l'opportunità di un intervento da parte del legislatore regionale.

In una sola circostanza si è proceduto alla formale convocazione del responsabile del procedimento, così come previsto dalla legge regionale in caso di mancata risposta alle richieste di chiarimenti formalizzate dal Difensore civico. Il dato indirettamente conferma la qualità dei rapporti di comunicazione con le strutture, rendendo necessario l'utilizzo di poteri coercitivi solo in ipotesi realmente residuali.

Per l'esame delle pratiche di responsabilità professionale sono state richieste consulenze medico legali in 65 ipotesi.

Nel corso del 2010 sono stati posti in essere – è bene ricordare che il dato si riferisce solo alle procedure concluse nel corso dell'anno e non comprende quindi le ulteriori istruttorie ancora in fase di definizione alla data del 31 dicembre 2010 – quattordici tentativi di conciliazione al fine di garantire la definizione non contenziosa delle controversie tra i privati e la pubblica amministrazione.

Numerosi anche in casi di collaborazione con la rete locale di difesa civica: in 187 occasioni la pratica è stata esaminata – per quanto di rispettiva competenza – congiuntamente con i difensori civici dei Comuni, delle Province e delle Comunità Montane. Il ridimensionamento della rete di tutela – effetto conseguente al D.L. 2/10 – produrrà per l'immediato futuro un'inevitabile contrazione della collaborazione con la rete (già i dati del 2010/11 confermano la tendenza) con assunzione diretta dell'intervento da parte dell'Ufficio regionale (quanto meno sino alla creazione degli Uffici territoriali di difesa civica su base provinciale).

Vediamo ora quale esito hanno avuto gli interventi posti in essere in riferimento alle pratiche chiuse nel corso dell'anno 2010.

La questione proposta all'esame dell'Ufficio risulta essere stata totalmente o almeno parzialmente risolta in 1768 casi, residuando solo 84 pratiche per le quali non è stato possibile

giungere ad una soluzione (in 132 ipotesi non si è avuta conferma dell'esito finale della procedura). Le richieste avanzate dai cittadini risultano soddisfatte (totalmente o parzialmente) in 1342 casi. Per intendere il senso di questi dati è utile ricordare che la questione può risolversi (con verifica della legittimità dell'azione posta in essere dalla pubblica amministrazione) anche senza soddisfazione da parte dell'utente, in particolare nei casi nei quali viene confermata la regolarità del provvedimento oggetto della segnalazione.

In 65 casi l'ufficio si è attivato d'ufficio, ossia senza la presentazione di un'istanza, ma prendendo l'iniziativa a seguito di notizie apprese dalla stampa o attraverso la valutazione delle problematiche generali che emergevano da uno o più casi.

In quattro casi è stata proposta l'attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti di funzionari e in sei circostanze è stato fatto rapporto alla magistratura ordinaria o speciale per la valutazione della sussistenza di responsabilità di carattere non amministrativo.

In 68 casi è stata consigliata, al termine dell'istruttoria, l'opportunità dell'attivazione di un'azione legale, necessaria per una piena tutela degli interessi a fronte dell'accertamento della sussistenza dei presupposti dell'azione e del fondamento, quanto meno teorico, dell'istanza presentata.

Per concludere, un'indicazione circa le modalità di presentazione delle istanze (ancora una volta è utile ricordare che i dati si riferiscono alle sole pratiche concluse nel corso dell'anno e non invece a tutte le procedure avviate). Gli utenti sono stati ricevuti in sede in 380 casi; la segnalazione è stata inviata per lettera o fax in 796 casi e ricevuta per telefono 246 volte. L'utilizzo della posta elettronica non risulta ancora aver assunto prevalenza, ancorché continui a registrare dati in aumento (296). L'e-mail viene utilizzata con maggior frequenza per i contatti successivi all'apertura della pratica e quindi per la produzione di integrazioni e per la richiesta di informazioni sullo svolgimento della stessa.

In 115 casi la pratica è stata trasmessa dalla rete territoriale di tutela della difesa civica, e in 149 ipotesi è pervenuta dagli uffici rapporti con il pubblico di altre amministrazioni.

Il maggiore numero di richieste proviene dalla Provincia di Firenze (967 pari a circa il 46% del totale). Seguono la Provincia di Siena (136), Arezzo (111), Lucca (109), Pisa (106), Pistoia (100), Prato (91), Livorno (67), Massa (55) e Grosseto (49). Trova dunque ancora una volta conferma il dato che registra un decremento delle richieste con l'aumento della distanza dal capoluogo regionale.



## **2 SINGOLI SETTORI D'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, oltre che nei confronti del Ministero della Salute ai sensi della legge n. 210/92, all'Amministrazione 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 2010 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.

Per quanto attiene le criticità riscontrate si fa riferimento ai paragrafi della presente relazione dedicati ai singoli settori di intervento.

Si rinvia all'appendice statistica per i grafici relativi all'attività nei settori e per gli specifici approfondimenti statistici legati alla sanità.

### **2.2 Sanità**

Nel corso del 2010 sono state aperte 444 pratiche delle quali 81 riguardano l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, 204 sono relative ad ipotesi di presunta responsabilità professionale e le restanti 159 afferiscono a tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

La diminuzione delle pratiche nel settore del sangue se è indice di un dato positivo, poiché ormai l'aumentata sicurezza dei controlli rende estremamente improbabili i contagi non fa venir meno le gravi criticità richiamate negli ultimi anni ed evidenziate nell'appendice statistica e che qui si richiamano e sulle quali è necessario riflettere, anche nell'ambito del Coordinamento dei Difensori civici regionali sui problemi che sono ancora aperti e sulla necessità di tornare ad informare i cittadini danneggiati dei loro diritti in un contesto ove molti cittadini (danneggiati prima degli anni '90) sono ancora inconsapevoli del loro diritto di chiedere un indennizzo per il danno subito. Va inoltre tenuto presente, come evidenzieremo più avanti e nell'appendice statistica che nel 2010 è cessata ogni attività di informazione all'utenza sull'attività da