

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2011

Nel 2011 sono state avviate un totale di 1933 pratiche, a fronte delle 1758 aperte nel 2010, delle 2199 aperte del 2009 e delle 2447 istruite nel 2008. L'andamento delle richieste registra quindi – dopo il calo del 2010 – di nuovo una tendenza alla crescita, con dati sostanzialmente in linea rispetto a quelli degli anni 2008 e 2009. Ed in effetti, se si scorpora il numero delle pratiche relative alla L. 210/92, i valori risultano pressoché equivalenti: 1877 nel 2011; 1954 nel 2009 e 1943 nel 2008.

Come già anticipato in occasione delle precedenti relazioni, il numero complessivo delle richieste di assistenza al Difensore civico risulta condizionato dall'inevitabile riduzione delle istanze relative alla L. 210/92 (soggetti danneggiati da vaccini ed emotrasfusioni), per i motivi diffusamente illustrati nel successivo paragrafo 2.2.1. e in gran parte riconducibili ai maggiori controlli nell'utilizzo dei derivati del sangue con la conseguente riduzione del rischio di contagio. Si tratta tuttavia di tematica che presenta ancora oggi grande interesse in considerazione della presumibile esistenza di molte persone danneggiate negli anni passati ma ancora non pienamente consapevoli della possibilità di ottenere un indennizzo per il grave danno subito.

PRATICHE APERTE

| ANNO 2006 | ANNO 2007 | ANNO 2008 | ANNO 2009 | ANNO 2010 | ANNO 2011 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1.323 | 1.485 | 1.943 | 1.954 | 1.677 | 1877 |

Legge 210/92

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|----|----|
| 499 | 445 | 504 | 245 | 81 | 56 |
|-----|-----|-----|-----|----|----|

TOTALE

| | | | | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 1.822 | 1.930 | 2.447 | 2.199 | 1.758 | 1933 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|

A questi numeri devono inoltre essere aggiunti quelli inerenti le procedure di conciliazione svolte dal Difensore civico regionale (attraverso proprio delegato) in qualità di Presidente delle Commissioni Miste Conciliative istituite presso i gestori del servizio idrico, con specifico riferimento a Gaia Spa, Acque Spa e Publiacqua Spa, operanti rispettivamente negli ex Ambiti territoriali n. 1, 2 e 3 (dal 1 gennaio 2012 esiste un ATO unico, con conferenze territoriali). In totale sono stati trattati 176 casi con la seguente suddivisione: 92 con Gaia Spa, 38 con Acque Spa e 46 con Publiacqua Spa.

Per un maggior dettaglio si rinvia al paragrafo 2.8.1 della presente Relazione.

Procediamo ora all'esame dei flussi di richieste con specifico riferimento ai settori di attività del Difensore civico, ponendo a confronto i dati aggregati dell'anno 2011 con quelli del 2010, indicandone sia il valore assoluto che l'incidenza in percentuale sul totale delle pratiche esaminate nel corso di ciascun periodo temporale. La tabella che segue suggerisce elementi di riflessione in rapporto alla variazione – talvolta significativa – della tipologia di istanze ricevute dall'Ufficio. Valutazione che aiuta a comprendere le dinamiche di evoluzione della domanda e quindi a orientare le risorse dell'Ufficio in modo da garantire una risposta il più possibile utile e tempestiva rispetto alle criticità evidenziate.

Per un'analisi di dettaglio dei settori di attività si rinvia ai paragrafi successivi: in questa sede è tuttavia possibile confrontare i valori registrati per esprimere considerazioni di carattere generale sull'andamento delle istanze.

Pratiche aperte anni 2011 – 2010 classificate per settore dati a confronto

| Settori | 2010 | % | 2011 | % |
|---|-------------|-------|-------------|-------|
| Affari istituzionali | 52 | 2,94 | 45 | 2,31 |
| Attività produttive | 17 | 0,95 | 23 | 1,17 |
| Controlli sostitutivi | 6 | 0,33 | 6 | 0,3 |
| Emigrazione immigrazione | 53 | 2,98 | 52 | 2,66 |
| Imposte e sanzioni amministrative | 303 | 17,22 | 363 | 18,75 |
| Istruzione | 37 | 2,09 | 50 | 2,56 |
| Procedimento amministrativo, accesso agli atti | 59 | 3,32 | 78 | 4,01 |
| Sanità | 363 | 20,90 | 281 | 17,39 |
| L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati | 81 | 4,60 | 56 | 2,89 |
| Servizi pubblici | 256 | 14,55 | 451 | 23,32 |
| Sociale, lavoro e previdenza | 282 | 15,99 | 273 | 14,1 |
| Territorio | 249 | 14,13 | 255 | 13,18 |
| TOTALE | 1758 | | 1933 | |

Nel settore "affari istituzionali" sono state avviate 45 istruttorie, con valori in lieve diminuzione rispetto a quelli dell'anno precedente (52). In questo senso risulta ancora un volta decisiva la progressiva interruzione dell'attività degli Uffici di difesa civica a livello locale, con funzioni non più delegate alla rete territoriale ma direttamente esercitate dal Difensore civico regionale. Nell'ambito del settore "affari istituzionali", in effetti, erano inclusi i rapporti con la rete locale di tutela e, venendo quest'ultima progressivamente a mancare, le istanze risultano ora classificate sulla base di parametri differenti e connessi alla specificità della materia oggetto di istruttoria. Nel corso del 2011 una sola pratica è stata trasmessa al competente Ufficio locale di Difesa civica: nel 2010 erano state 13 e si trattava di un valore già in sensibile calo rispetto agli anni precedenti. Ad esempio, se si considerano nel

pratiche chiuse nel corso del 2011 (e dunque comprendenti anche istanze presentate in anni precedenti) si registra un'attività di collaborazione con altri Uffici di difesa civica in 56 casi.

Ben più consistente, ad esempio, il numero di richieste di assistenza per questioni inerenti materie estranee alle competenze del Difensore civico regionale e in riferimento alle quali è stato fornito un supporto di carattere conoscitivo per aiutare l'interessato ad orientarsi per una miglior tutela delle proprie aspettative. È ovviamente mancato in questi casi – e non avrebbe potuto essere diversamente – un intervento diretto nei confronti di uffici della pubblica amministrazione trattandosi, appunto, per la quasi totalità di contenziosi di natura privata.

Nel settore delle "attività produttive" si registra un aumento delle istanze, con un totale di 23 pratiche rispetto alle 17 formalizzate nell'anno precedente. La grande maggioranza di tali richieste hanno riguardato il commercio (13, di cui 7 per svolgimento attività su aree pubbliche), il turismo (4: guide turistiche e ambientali, licenze) oltre a questioni riguardanti le piccole e medie imprese (4: autorizzazioni e contributi unione europea). Un solo intervento è stato attivato in materia di lavoro privato e di società cooperative.

Nel settore dei "controlli sostitutivi" sono state formalizzate sei pratiche, in continuità con quanto avvenuto nel 2010. Con le relazioni degli anni precedenti si è dato ampio conto dei motivi che hanno determinato il forte decremento delle pratiche nel settore: 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 commissoriale, 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.

Le istanze di nomina del commissario ad acta hanno avuto ad oggetto l'adeguamento degli strumenti urbanistici per lo svolgimento dell'attività di escavazione, l'esecuzione di lavori pubblici e problematiche connesse all'approvazione del bilancio consuntivo.

Le richieste nel settore dell'emigrazione e dell'immigrazione sono rimaste sostanzialmente invariate (52 del 2011 contro le 53 del 2010), con 15 istanze relative a questioni di permesso di soggiorno, 8 di visto di ingresso, 13 di cittadinanza. Due interventi hanno riguardato i rifugiati, 9 le attività di assistenza e di

consulenza, uno la carta di soggiorno, 2 questioni di passaporto e altre 2 di assistenza sanitaria e ospedaliera.

In tema di "imposte, tasse, contributi e sanzioni amministrative" sono stati avviati 363 procedimenti (quasi il 19% del totale), la maggior parte dei quali (225) relativi a tributi regionali; 20 pratiche hanno avuto ad oggetto tributi statali, 26 tributi locali e 91 contenziosi relativi a violazione delle norme del codice della strada. Relativamente ai tributi regionali, una quota importante di richieste ha avuto ad oggetto il bollo auto, con 198 istruttorie attivate; 15 pratiche sono state aperte per questioni inerenti il pagamento del contributo di bonifica e 10 per tasse automobilistiche. Gli accertamenti avviati per i tributi statali riguardano soprattutto il pagamento del canone RAI, mentre per i tributi locali si registrano 6 interventi in materia di ICI, 17 per TIA/TARSU, 4 per la TOSAP.

Nel settore "istruzione" sono state aperte 50 pratiche, a fronte dei 37 procedimenti formalizzati nel 2010. Di queste, 33 sono relative al diritto allo studio, 11 gli asili nido e 5 alla formazione professionale. Le problematiche di maggior ricorrenza sono relative al pagamento delle tasse universitarie, all'ammissione ai corsi, alla formazione delle graduatorie, al sostegno scolastico e all'applicazione delle tariffe per gli asili nido.

Un consistente incremento si registra anche per il settore "procedimento amministrativo e accesso agli atti": nel 2011 sono state avviate 78 pratiche (a fronte delle 59 del 2010), la gran parte delle quali inerenti l'esercizio del diritto di accesso (73) e il riesame dell'eventuale diniego opposto da parte dell'amministrazione competente.

Nel settore "sanità" sono state aperte 281 pratiche (nel 2010 erano state 363), delle quali 56 relative alle richieste di indennizzo per danni da trasfusioni, vaccini e emoderivati. In materia di responsabilità professionale sono stati avviati 144 procedimenti, 81 pratiche hanno avuto ad oggetto l'organizzazione dei servizi, l'assistenza specialistica e i percorsi assistenziali, 11 l'assistenza farmaceutica e protesica, 22 i percorsi assistenziali per particolari patologie, 6 problematiche connesse con modalità relazionali, etiche e deontologiche e 17 problematiche connesse con procedimenti amministrativi o normative generali a tutela dell'utente.

Nel settore dei "servizi pubblici" sono stati aperte 451 pratiche (oltre il 23% del totale dell'anno) a fronte delle 256 del 2010. Per quanto riguarda i servizi di Comuni e Province, si registrano 7 questioni di anagrafe e stato civile, 6 di residenza, 3 di servizi cimiteriali. Numerose sono state le istanze ricevute in materia di gestione dei servizi di acquedotto, con ben 218 pratiche complessive. Per il servizio di erogazione dell'energia elettrica sono state esaminate 51 istanze, 32 per il servizio gas, 19 per il servizio postale e 70 nei confronti dei gestori dei servizi di telefonia. Altre

43 pratiche, infine, hanno avuto ad oggetto la materia dei servizi di trasporto.

Nel settore “sociale, lavoro e previdenza” i procedimenti attivati sono pari a 273 (pari al 14% del totale) a fronte delle 282 del 2010. In materia di assistenza sociale sono stati trattati 89 casi e 4 questioni relative a situazioni di handicap. In materia di lavoro e previdenza, molte richieste hanno avuto ad oggetto problemi di pensione (94) e di impiego (54). Trenta procedimenti sono stati avviati in materia di invalidità civile.

Nel settore “governo del territorio” sono state aperte 255 pratiche (a fronte delle 249 del 2010), con la seguente suddivisione: 67 in materia di ambiente, 152 in urbanistica, 29 per edilizia residenziale pubblica e 7 per appalti pubblici. Relativamente all’ambiente le questioni di maggior ricorrenza riguardano problematiche di igiene pubblica (14) e di tutela dagli inquinamenti (23), la tutela del patrimonio arboreo (4), la caccia e la pesca (3), la gestione dei rifiuti (3), i danni da fauna selvatica (5), l’energia e le fonti rinnovabili (5).

In materia urbanistica sono state trattate questioni connesse alla vigilanza urbanistico edilizia (12), al rilascio di titoli in sanatoria (23), alle procedure per ottenere titoli abilitativi (11), alle procedure di pianificazione urbanistica (9), ai parcheggi e ai passi carrabili (10), al demanio e patrimonio (5), a procedure di esproprio (4), ai lavori pubblici (5) e alla viabilità (29).

In materia di edilizia residenziale pubblica si registrano richieste per l’assegnazione degli alloggi (5) e per le procedure di alienazione (6), per la determinazione del canone di locazione (5), per le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria (5).

L’attività complessivamente svolta dall’Ufficio del Difensore civico regionale nel corso dell’anno 2011 può quindi essere sintetizzata come da tabella che segue, rinviaando all’appendice per una più dettagliata rappresentazione grafica dei dati esposti. I settori con maggiore incidenza sono rappresentati dai servizi pubblici (oltre il 23%), dalla sanità (oltre il 20%) e dalle imposte e sanzioni amministrative (con quasi il 19%).

| Pratica aperte nel 2011 | | 2011 | % |
|---|-------------|-------|---|
| Settori | | | |
| Affari istituzionali | 45 | 2,31 | |
| Attività produttive | 23 | 1,17 | |
| Controlli sostitutivi | 6 | 0,3 | |
| Emigrazione immigrazione | 52 | 2,66 | |
| Imposte e sanzioni amministrative | 363 | 18,75 | |
| Istruzione | 50 | 2,56 | |
| Procedimento amministrativo, accesso atti | 78 | 4,01 | |
| Sanità | 281 | 17,39 | |
| L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati | 56 | 2,89 | |
| Servizi pubblici | 451 | 23,32 | |
| Sociale, lavoro e previdenza | 273 | 14,1 | |
| Territorio | 255 | 13,18 | |
| TOTALE | 1933 | | |

Nel 2011 è stata conclusa l'istruttoria di 1610 pratiche, sulla base della suddivisione per settore indicata nella tabella che segue. Se si considerano le sole pratiche aperte (e chiuse) nel corso del 2011, il totale di procedimenti conclusi è pari a 1127, con un tempo medio di chiusura di circa 92 giorni.

| Pratiche chiuse 2011 | | Totale | % |
|---|-------------|--------|---|
| Settore | | | |
| Affari istituzionali | 40 | 2,48 | |
| Attività produttive | 27 | 1,65 | |
| Controlli sostitutivi | 5 | 0,3 | |
| Emigrazione immigrazione | 32 | 1,96 | |
| Imposte e sanzioni amministrative | 321 | 19,89 | |
| Istruzione | 27 | 1,66 | |
| Procedimento amministrativo e accesso agli atti | 36 | 2,23 | |
| Sanità | 233 | 14,42 | |
| Servizi pubblici | 379 | 23,51 | |
| Sociale, Lavoro e Previdenza | 273 | 16,89 | |
| Territorio | 238 | 14,76 | |
| Totale complessivo | 1611 | 100,00 | |

Oltre il 23% del totale delle pratiche chiuse (quindi non solo riferite a quelle aperte nel 2011) è riferito al settore dei servizi pubblici con 379 procedimenti conclusi; 321 sono le procedure definite nel settore delle imposte e delle sanzioni amministrative (circa il 20% del totale) e 273 quelle nel settore sociale, lavoro e previdenza.

Relativamente alle attività svolte sul totale di pratiche chiuse¹, in 1174 casi è stata svolta un'istruttoria nei confronti di una pubblica amministrazione, in 485 casi è stato redatto un parere ovvero fornita assistenza per la redazione di un ricorso e in 32 casi si è ravvisata l'opportunità di una modifica della normativa di regolazione della materia. La procedura di riesame avverso provvedimenti di diniego opposto a richieste di accesso agli atti è stata attivata 25 volte. In 18 casi è stata richiesta la consulenza di un medico legale per le pratiche di responsabilità professionale e in 20 casi è stata tentata una mediazione tra le parti al fine di garantire la definizione non contenziosa delle controversie tra i privati e la pubblica amministrazione. Tra le pratiche arrivate a conclusione nel corso del 2011 si deve ricordare anche una procedura che ha visto la nomina di un commissario ad acta. In 56 casi la questione è stata trattata in collaborazione con altri uffici di difesa civica: nel 2010 il medesimo dato era pari a 187. La notevole differenza non deve stupire in quanto rappresenta l'inevitabile conseguenza della progressiva abolizione degli Uffici di difesa civica a livello locale a seguito del D.L. 2/10.

Per quanto concerne gli esiti degli interventi, si rileva che in 1456 casi (su un totale di 1611) la questione è stata totalmente o parzialmente risolta e in 1150 le richieste del cittadino soddisfatte, in tutto o in parte. 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.

Sono state avviate d'ufficio 16 procedure di accertamento a seguito di notizie apprese dalla stampa oppure in considerazione dell'interesse generale collegato ad un'istanza presentata. Non sono stati fatti rapporti alla magistratura ordinaria o speciale ma in tre casi è stata inoltrata all'amministrazione competente la proposta di procedimento disciplinare. In 62 ipotesi è stata consigliata l'opportunità di procedere ad una miglior tutela degli interessi attraverso la proposizione di un'azione legale e in 8 casi è stata fatta segnalazione alla stampa di questioni di specifico interesse.

Infine, per quanto concerne la modalità di presentazione delle istanze (dati sempre riferiti alle sole pratiche concluse nel corso dell'anno ma non anche a tutte le procedure avviate) si riportano i seguenti dati: le istruttorie sono state attivate a seguito di colloquio diretto con l'utente presso la sede dell'Ufficio in 254 casi; a seguito di trasmissione di lettera o fax in 714 casi; per telefono in 218 casi e per posta elettronica in 276 casi. La

¹ 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 è stata trasmessa da altro Ufficio di Difesa civica in 52 casi e da altra pubblica amministrazione in 89 ipotesi. Rimane dunque prevalente l'utilizzo della posta tradizionale mentre il ricorso alla posta elettronica è divenuto ormai il secondo strumento più utilizzato, superando sia il telefono che la richiesta di appuntamento presso l'Ufficio.