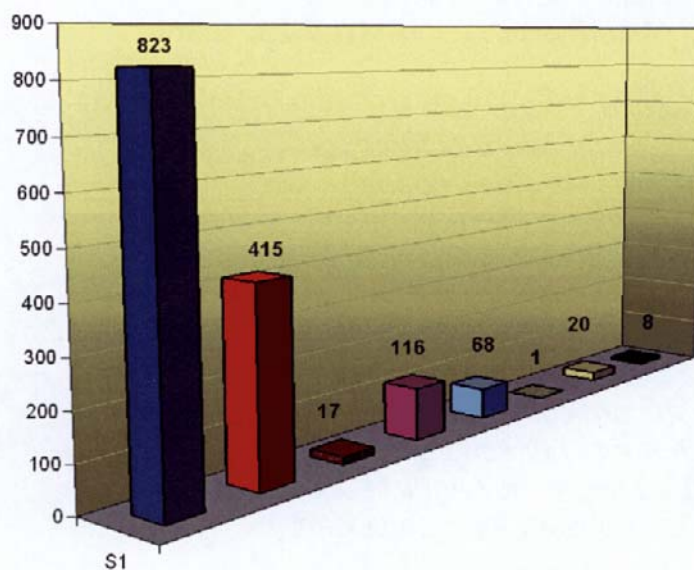


**TABELLA 3 - Richieste di intervento 2010 –
Tipologia di azioni effettuate**

<i>Tipo di azione</i>	<i>n. di casi</i>
<i>Indagine nei confronti di p.a. o gestori servizi pubblici o pubb. utilità</i>	<i>823</i>
<i>Ascolto, informativa e orientamento dell'utente e/o infondatezza del reclamo</i>	<i>415</i>
<i>Relazione con il Consiglio Regionale su tematiche di carattere generale (art. 8 l.r. 50/1981)</i>	<i>17</i>
<i>Rapporti con Istituzioni e Authority (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Garante privacy, Antitrust, Garante del Contribuente, Agenzia Dogane)</i>	<i>68</i>
<i>Segnalazione di implicazioni giurisdizionali</i>	<i>116</i>
<i>Rapporti con Ordini professionali</i>	<i>8</i>
<i>Riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa</i>	<i>20</i>
<i>Interventi del difensore civico in raccordo con il Mediatore Europeo</i>	<i>1</i>

Nota: Per ciascun intervento sono state compiute una o più azioni tra quelle indicate, per cui il totale è superiore al numero di interventi espletati.

Grafico 3 - Richieste di intervento 2010 - Tipologia di azioni effettuate

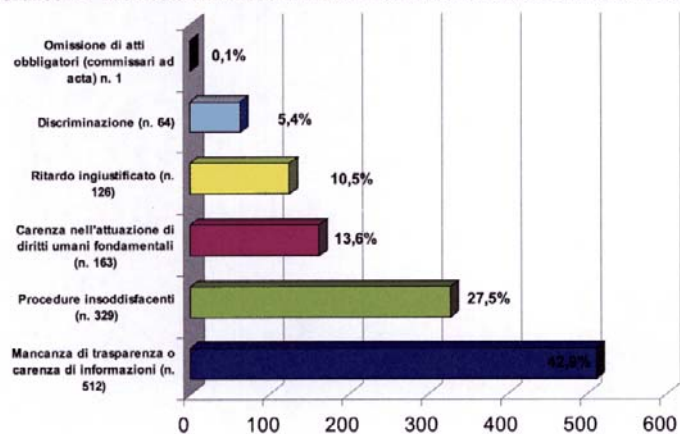


- Indagine nei confronti di p.a. o gestori servizi pubblici (n. 823)
- Ascolto, informativa e orientamento dell'utente (n. 415)
- Relazione con il Consiglio Reg. su tematiche di carattere generale (art. 8 l.r. 50/81) (n. 17)
- Segnalazione di implicazioni giurisdizionali (n. 116)
- Rapporti con Istituzioni, Authorities e Organi politici (n. 68)
- Interventi del difensore civico in raccordo con il Mediatore Europeo (n. 1)
- Riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa (n. 20)
- Rapporti con Ordini professionali (n. 8)

**TABELLA 4 - Richieste di intervento 2010 –
Casi di cattiva amministrazione riscontrati**

TIPOLOGIA	n. casi	%
<i>Mancanza di trasparenza o carenza di informazioni</i>	512	42,9
<i>Procedure insoddisfacenti</i>	329	27,5
<i>Carenza nell'attuazione di diritti umani fondamentali</i>	163	13,6
<i>Ritardo ingiustificato</i>	126	10,5
<i>Discriminazione</i>	64	5,4
<i>Omissione di atti obbligatori (commissari ad acta)</i>	1	0,1
TOTALE	1195	100

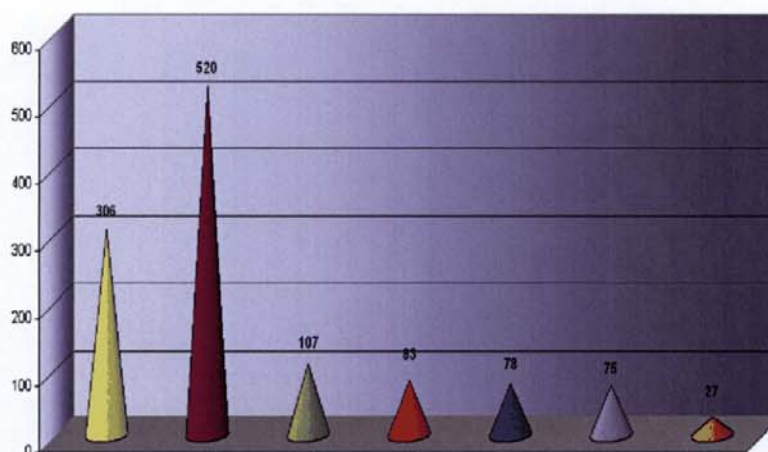
Grafico 4 - Richieste di intervento 2010 - Casi di cattiva amministrazione riscontrati



- Mancanza di trasparenza o carenza di informazioni (n. 512)
- Procedure insoddisfacenti (n. 329)
- Carenza nell'attuazione di diritti umani fondamentali (n. 163)
- Ritardo ingiustificato (n. 126)
- Discriminazione (n. 64)
- Omissione di atti obbligatori (commissari ad acta) n. 1

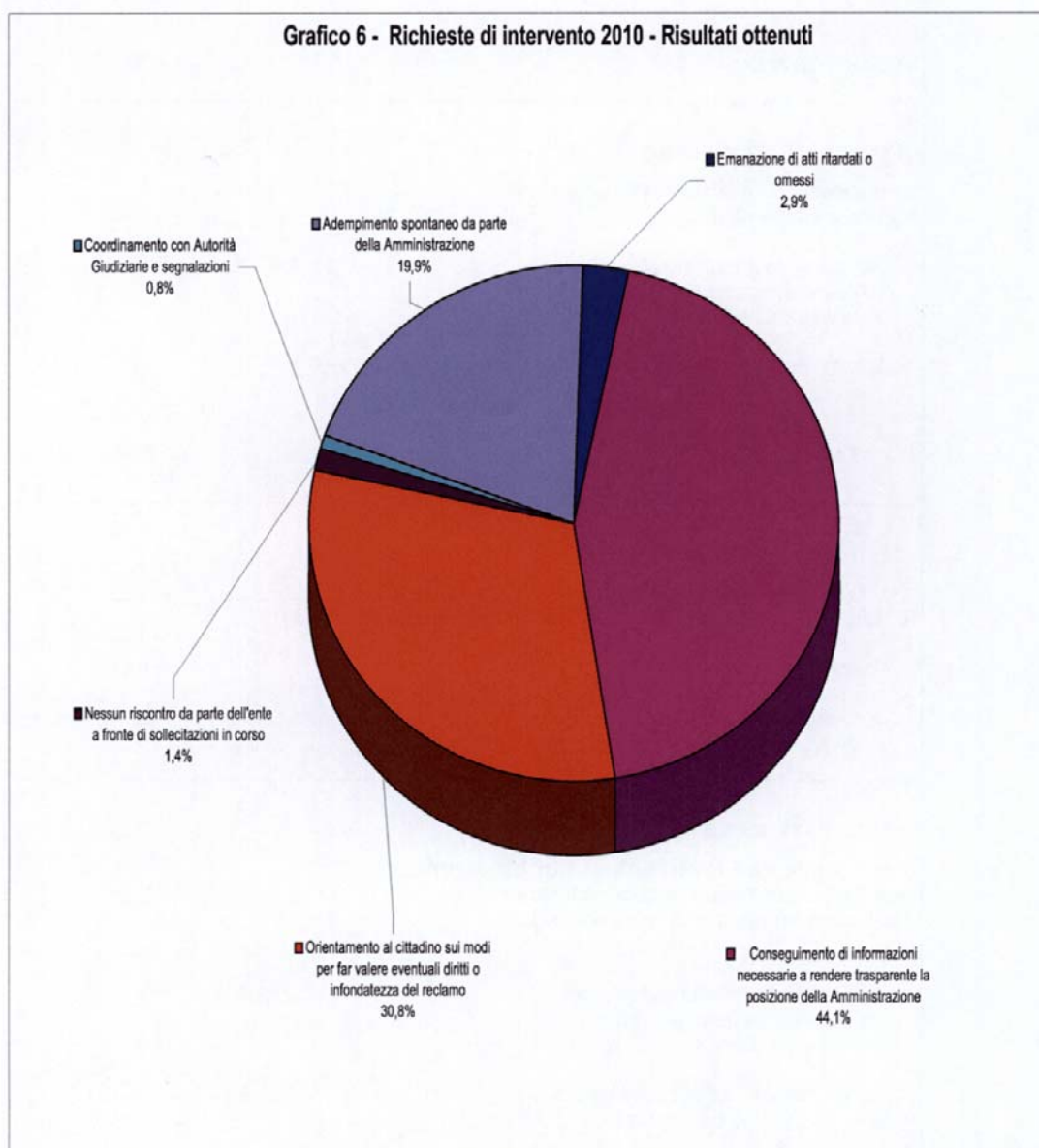
**TABELLA 5 - Richieste di intervento 2010 –
Enti destinatari dell'intervento**

<i>Gruppi di enti</i>	<i>Numero di casi</i>
Aziende sanitarie locali e Ospedali	306
Enti locali territoriali (Regione, Province, Comuni,) Comunità montane)	520
Gestori di servizi pubblici (Energia, telefonia, gas, acqua,) Trenitalia, Poste)	107
Enti previdenziali (Inps, Inpdap, Inail)	82
Amministrazioni periferiche dello Stato (Uffici scolastici, scuole, Direzioni ministeriali)	78
Enti strumentali (Atc, Arpa, Aipo, A.P.L.)	75
Altri enti	27
TOTALE	1195

Grafico 5 - Richieste di intervento 2010 - Enti destinatari dell'intervento

■ Aziende sanitarie locali e Ospedali (n. 306)
■ Enti locali territoriali (Regione, Province, Comuni, Comunità Montane) n. 520
■ Gestori di servizi pubblici (Energia, telefonia, gas, acqua, Trenitalia, Poste) n. 107
■ Enti previdenziali (Inps, Inpdap, Inail) n. 82
■ Amministrazioni periferiche dello Stato (Uffici scolastici, Scuole, Direzioni ministeriali) n. 78
■ Enti strumentali (Atc, Arpa, Aipo, A.P.L.) n. 75
■ Altri Enti (n. 27)

TABELLA 6 - Richieste di intervento 2010 – Risultati ottenuti	
<i>Tipo di risultato</i>	%
RISULTATI FAVOREVOLI (nel senso che il cittadino ha ottenuto quello a cui ha diritto):	
- <i>Adempimento spontaneo da parte dell'Amministrazione a seguito di indicazioni dell'Ufficio</i>	<i>(19,9 %)</i>
- <i>Emanazioni di atti ritardati o omessi</i>	<i>(2,9 %)</i>
Totale	22,8 %
RISULTATI INTERLOCUTORI (la trasparenza ha comunque consentito al cittadino di conoscere il punto di vista dell'Amministrazione)	
- <i>Conseguimento di informazioni necessarie a rendere trasparente la posizione dell'Amministrazione a conclusione dell'indagine</i>	44,1 %
RISULTATI NEGATIVI (nel senso che il cittadino non ha ottenuto soddisfazione, fermo restando che si è realizzato un quadro di trasparenza):	
- <i>Orientamento del cittadino su modi per far valere eventuali diritti o infondatezza del reclamo</i>	<i>(30,9 %)</i>
- <i>Nessun riscontro da parte dell'ente a fronte di sollecitazioni in corso</i>	<i>(1,4 %)</i>
- <i>Coordinamento con Autorità Giudiziarie e segnalazioni (Procura Repubblica, Corte dei Conti)</i>	<i>(0,8 %)</i>
TOTALE	33,1 %



RISULTATI POSITIVI:	22,8 %
RISULTATI NEGATIVI:	33,1 %
RISULTATI INTERLOCUTORI:	44,1 %

1. Compendio

1.1 La missione del Difensore Civico

Aspirazioni - Principi guida - Obiettivi: la strategia per affermare il diritto del cittadino ad una “buona amministrazione”

Coniugare le legittime rivendicazioni dei cittadini con il miglioramento della qualità, efficienza, equità, anche in termini di economicità dell'azione amministrativa.

E' questo il fine dell'attività del Difensore civico.

Si tratta di una strategia di vasta portata, certamente ambiziosa, sia pure auspicandosi che possa essere concretamente attuabile e realistica, comunque necessaria per la modernizzazione del sistema e dell'intero Paese.

Modernizzazione da intendersi nel senso di una vita migliore per il cittadino nel quotidiano rapporto con le Amministrazioni.

Nel giugno 2010, la Civit (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche Amministrazioni) ha messo a punto le linee guida per consentire alle Amministrazioni, anche in ambito locale, di definire gli standard di qualità.

Gli standard di qualità sono funzionali all'adozione di un piano triennale della performance, che dovrà contenere gli obiettivi da raggiungere.

Il Difensore civico confida di poter concorrere alla determinazione e misurazione di tali standard, così contribuendo ad affermare il principio della sovranità del cittadino, quale metro di misura del “servizio”.

La strategia del Difensore civico esige l'impegno di tutti nella direzione del bene comune, che significa "prendersi cura, da una parte, e avvalersi dall'altra, di quel complesso di Istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale che in tal modo prende forma di *polis*, di città" (J. Ratzinger, Pontefice Romano, "Caritas in Veritate", Libreria Editrice Vaticana Roma 2009).

1.2 Principi guida

Come "tutore" della regolarità dell'azione amministrativa, il Difensore civico intende garantire ai cittadini accesso, informazione e "controllo" (della trasparenza e delle motivazioni dei provvedimenti e di comportamenti commissivi, dilatori ovvero omissivi posti in essere dall'Amministrazione), in una visione che collochi l'Amministrazione a servizio della Comunità, in aderenza al principio di legalità e nel rispetto dei Principi generali dell'Ordinamento interno ed internazionale.

Autonomia ed indipendenza:

Sono coesenziali alla figura e alle funzioni del Difensore civico, come tali riconosciute dall'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte.

Al riguardo, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha affermato il ruolo dell'Ombudsman (letteralmente Uomo - tramite, secondo la definizione della Costituzione Svedese del 1809), il Difensore civico in Italia, "per la difesa dei Diritti dell'Uomo", di cui i diritti civili, economici e sociali costituiscono sottoinsieme,

ovvero specificazione, “in conformità ai principi di giustizia, uguaglianza e legalità”.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha raccomandato agli Stati membri di rafforzare il ruolo dell'Ombudsman, nel rispetto dei fondamentali principi di “autonomia e indipendenza”, a garanzia di terzietà, affidamento, autorevolezza ed efficacia dei suoi interventi (Risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU 18.12.2008 e 25.10.2010).

1.3 Trasparenza e legalità

Gli interventi del Difensore civico intendono innanzitutto rendere trasparente l'azione amministrativa, in confronto con le richieste dei cittadini, nel senso di una informazione chiara delle motivazioni e del contenuto dei provvedimenti adottati ovvero di condotte poste in essere nella relazione con i cittadini.

Con i suoi interventi, il Difensore civico consente inoltre alle Amministrazioni di potere utilmente verificare la coerenza di provvedimenti e comportamenti con la legislazione di riferimento e, in generale, con i principi fondamentali dell'Ordinamento interno ed internazionale.

La verifica va nella direzione di una migliore qualificazione, in termini di legalità, efficienza, economicità, equità e tempestività dell'azione amministrativa.

In definitiva, il Difensore civico intende innanzitutto sollecitare attività amministrative di autocorrezione spontanea, tali da ripristinare, se violata o elusa, legalità, equità ed economicità a vantaggio della generalità dei cittadini.

In tal modo, il Difensore civico contribuisce a realizzare il risultato di una “buona amministrazione”, fisiologicamente “garante” di tutti i cittadini.

Il diritto ad una “buona amministrazione” proclamato dall’art. 97 della Costituzione si concreta nel principio per il quale “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’Amministrazione”.

Tale diritto, principio guida del Difensore civico, è enunciato dalla Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea, per cui ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole.

Ciò che comporta:

Il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;

Il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale;

L’obbligo per l’Amministrazione di motivare le proprie decisioni;

Il diritto al risarcimento dei danni cagionati dall’Amministrazione o dai suoi funzionari nell’esercizio delle loro funzioni;

Il diritto ad una comunicazione comprensibile e chiara e, per lo straniero, di ricevere risposta nella stessa lingua che egli pratica.

1.4 Difensore civico come tutore di legalità ed equità

In un memorabile saggio, Piero Calamandrei scriveva che “l’Ufficio del giurista consiste non nel tirar fuori le leggi dall’ambiente in cui sono nate, per rilustrarle e collocarle in bella mostra, come campioni imbalsamati nelle loro scatoline ovattate, in un sistema armonico, che dia agli occhi l’illusione tranquillante della loro perfetta simmetria ed addormenti le coscienze col credere che il diritto viva per conto suo, inattaccabile in un empireo teorico in cui le contingenze umane non possono giungere a turbarlo; ma nel dare agli uomini la tormentosa, ma stimolante consapevolezza che il diritto è perpetuamente in pericolo, e che solo dalla loro volontà di prenderlo sul serio e di difenderlo a tutti i costi dipende la loro sorte terrena, e anche la sorte della civiltà” (Piero Calamandrei, Studi sul Processo civile, vol. V, Cedam Padova 1947).

Il civile “confronto” tra cittadini e Amministrazioni determinato dall’intervento sollecitatorio del Difensore civico è in tal senso inteso a realizzare, comunque stimolare, il risultato della condivisione, ovvero del rafforzamento della pubblica fiducia nell’Amministrazione, in direzione di una “buona amministrazione”.

1.5 Per una comunicazione accessibile (La rimozione delle asimmetrie informative)

Principio cardine dell’azione del Difensore civico è l’uso di una comunicazione efficace e dunque comprensibile, per cui sovviene l’esortazione evangelica: “Sia invece il vostro parlare: sì, sì, no, no; il di più viene dal Maligno”(Mt 5,20)

Il problema della semplificazione del linguaggio amministrativo

Nel corso dei decenni, numerose, quanto relativamente infruttuose, sono state le iniziative legislative intese a rendere più chiaro e semplificare il linguaggio delle “burocrazie”: dal “Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle Amministrazioni pubbliche” del 1993, al “Manuale di stile” del Dipartimento della Funzione Pubblica del 1997, alla Direttiva Frattini e al “Progetto CHIARO” del 2002.

Molta strada rimane da compiere.

Albert Einstein amava affermare che le sue lezioni universitarie fossero svolte con un linguaggio accessibile anche all’anziana nonna, che non si intendeva di fisica.

Continuano viceversa nell’azione burocratica a prodursi testi non comprensibili, che talora prescindono dal vocabolario comune, fanno uso di espressioni arcaiche, di latinismi, di parole ambigue o polisemiche, di formule stereotipe, di sigle e acronimi, di noterelle nascoste, di richiami ad altri testi non espliciti, di formulazione perplesse e ipotetiche, di rinvii ad Enti e soggetti non chiaramente identificati in un continuo “rimbalzo” di ipotizzate competenze e così discorrendo.

L’Ufficio del Difensore civico cerca di sviluppare una comunicazione interpersonale molto diretta, in continuo contatto con le persone, che spesso richiede un’attività di “traduzione”, piuttosto che di “mediazione”, la quale talora supplisce a compiti propri degli Uffici, al fine di superarne le oscurità e potere indirizzare il cittadino.

Nei rapporti con i cittadini - utenti dell’Ufficio, il Difensore civico ha cercato di fare uso di una comunicazione piana e

accessibile, sia pure nel rispetto della normativa di riferimento, facendo uso di rapporti anche diretti e informali, alternandoli con le comunicazioni finali riassuntive dei risultati.

Ma nel rapporto con le Amministrazioni, troppo spesso non si è rivelato agevole il “confronto”, anche sul piano semantico.

Le asimmetrie informative

Nella diuturna attività di confronto, raccordo e comunicazione mediata dal Difensore civico, si è inteso perseguire un fondamentale obiettivo di principio: lo sforzo diretto a rimuovere l’asimmetria informativa che colpisce soprattutto le persone svantaggiate, ovvero i cittadini privi di adeguati mezzi culturali, gli anziani, in specie non autosufficienti, le persone affette da disabilità, gli emarginati.

Si tratta spesso di persone che non sono in grado di conoscere e anche di far valere un qualche loro ipotetico diritto e nemmeno di rappresentarlo.

Il diritto all’informazione rende effettivo il diritto di cittadinanza, realizzando la congiunzione tra diritti fondamentali delle persone e il loro effettivo esercizio che coinvolge le Istituzioni.

Parametro di riferimento, tra l’altro, è costituito dalle “Regole Standard” per l’uguaglianza di opportunità delle persone con disabilità, emanate dalle Nazioni Unite sin dal 1993, nonché dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006.

Secondo le “Regole Standard”, tutti devono avere accesso alle “differenti società e ai diversi ambienti, così come ai servizi, alle attività, all’informazione e alla documentazione” e per tale ragione

“tutte le risorse vanno impegnate in modo tale da assicurare che ogni individuo abbia le stesse opportunità per partecipare”.

Vedendo la realtà con gli occhi dei più umili e indifesi, lo sguardo dal basso, va allora detto che l'attività del Difensore civico è finalizzata a far sì che le Amministrazioni si facciano carico del piano dei bisogni e dei diritti del cittadino, andandogli incontro.

Nella comunicazione, occorre che le Amministrazioni comprendano appieno che l'intervento del Difensore civico deriva innanzitutto dalla necessità di consentire ai cittadini di comprendere a loro volta significato, contenuto, motivazioni, conseguenze e finalità di provvedimenti e comportamenti che si riverberano nella vita quotidiana delle persone.

Occorre che le Amministrazioni si sforzino di tradurre in linguaggio accessibile le proprie comunicazioni, comprendendo che quando si rivolgono al Difensore civico, in realtà e sostanzialmente, il destinatario è il cittadino.

Una migliore consapevolezza dei compiti e delle funzioni pubbliche del Difensore civico è in grado di migliorare qualità e comprensibilità della comunicazione, evitando incomprensioni, delusioni e inutili perdite di tempo, suscettibili di tradursi talora anche in sfiducia verso le Istituzioni, se non anche in diritti negati. Al riguardo soviene il ricordo del povero Renzo Manzoniano, reduce dall'incontro con Azeccagarbugli e il suo “latinorum”.

Per il Difensore civico si tratta di sviluppare attenzione, studio, ascolto, dedizione, in costante rapporto con gli interlocutori.

Legalità: le nostre leggi (“mura della città”, Eraclito fr.43)

In una celebre conferenza tenuta il 21 gennaio 1940, Piero Calamandrei diceva: “Nel principio della legalità c’è il riconoscimento della uguale dignità morale di tutti gli uomini, nell’osservanza individuale della legge c’è la garanzia della libertà di ognuno. Attraverso l’astrattezza della legge, della legge fatta non per un solo caso, ma per tutti i casi simili, è dato a tutti noi sentire nella sorte altrui la nostra stessa sorte” (Fede nel diritto – Firenze 21.1.1940, Laterza Bari 2008). Diritto inteso come “forza della coscienza morale, fede in certi insopprimibili valori umani, l’aspirazione verso la libertà e la pietà”.

Come all’Avvocatura, anche al Difensore civico che ha l’alto onore di difendere e presidiare la “mura della città” (legalità e trasparenza), a tutela dei più deboli e degli indifesi e talora dei “senza diritti”, possono essere dedicate le parole del giurista fiorentino: “.....è una professione di comprensione, di dedizione, di carità”: per l’affermazione di un diritto intriso di valori umani e pieno di vita.

2. Ambiti e tipologie di intervento peculiari (le materie trattate)

Nel corpo della Relazione si rende conto del quadro di tutti gli interventi svolti, articolati per tipologia; con riferimento ai modi della trattazione ovvero agli obiettivi e ai risultati raggiunti.

Si elencano di seguito i più rilevanti ambiti di interventi svolti nel 2010, sottolineando che, in conformità della *mission* del Difensore civico e della legislazione regionale di riferimento, gli

interventi più sistematici e continuativi nel tempo e di maggior impatto civile e sociale hanno riguardato la materia della sanità e della assistenza in favore di fasce deboli della popolazione, in specie anziani non autosufficienti e persone diversamente abili.

In quel contesto il Difensore civico ha cercato di porsi come punto di equilibrio nei rapporti con le strutture sanitarie e socio-assistenziali, con gli Enti gestori, con gli Enti Locali, con l'Ordine Professionale dei Medici, al fine di provocare condotte virtuose capaci di riconoscere i diritti e di consentirne la concreta realizzazione, nel segno della trasparenza e della legalità, ma anche dell'equità con riguardo all'esigenza di una corretta allocazione delle risorse, rispettosa del diritto alla salute.

Il Presidente del Consiglio regionale del Piemonte ha mostrato particolare sensibilità, sempre puntualmente interloquendo con il Difensore civico, interessando l'Assemblea in ordine alle questioni di volta in volta sollecitate dal Difensore civico.

La vicenda che ha dato luogo a numerosi interventi e a continua relazione con l'Ente regionale, anche nella sua espressione politica, è più in dettaglio trattata nel corpo della relazione e negli allegati.

Così anche l'intervento del Difensore civico si è espresso in ambiti connessi al *malpractice* ("malasanità").

In proposito, il Difensore civico ha opportunamente indirizzato alla Direzione Sanità regionale e ulteriormente a tutte le Aziende Ospedaliere del Piemonte una comunicazione intesa a consentire a tutti i cittadini piemontesi ospedalizzati di poter rivolgersi al Difensore civico, per quanto di competenza dello stesso, ovvero per vicende di "cattiva amministrazione" connesse a casi di "malasanità", al fine di poter intervenire sul piano sistemico