

UNA VISIONE D'INSIEME

Gentile signora Presidente,
egregi membri del Consiglio
della Provincia autonoma di Bolzano,

come previsto all'articolo 5 della legge provinciale n. 3 del 2010 la Difensora civica deve presentare annualmente al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano una relazione sull'attività svolta. Assolvo tale obbligo con la seguente relazione riguardante l'anno 2010.

Uno sguardo al passato

Il 4 febbraio 2010 il Consiglio provinciale di Bolzano ha approvato la **nuova legge sulla Difesa civica** esprimendo una rara convergenza di vedute, con solo due astensioni e nessun voto contrario. La nuova legge prevede che le candidate e i candidati alla carica di Difensore civico siano invitati ad un'apposita audizione innanzi al Consiglio provinciale e che l'elezione avvenga con la maggioranza qualificata dei due terzi dei consiglieri onde garantire il più ampio consenso possibile.

Nel maggio 2010 si sono presentati all'audizione 27 dei 32 candidati iniziali e il 10 novembre 2010 il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano mi ha riconfermata nel ruolo di Difensora civica con la prevista maggioranza qualificata di 24 voti.

Nell'anno appena concluso il Comune di Laion e quello di Tambre hanno deciso di introdurre l'istituto della Difesa civica comunale autorizzando i rispettivi Sindaci a stipulare un'apposita convenzione con la sottoscritta, che ora funge quindi da Difensora civica in tutti i 116 Comuni della provincia di Bolzano.

Fin dal principio della mia attività ho sempre puntato a un rapporto di collaborazione costruttiva con i Comuni, illustrando le funzioni e le modalità di intervento della Difesa civica in colloqui, incontri e conferenze rivolte sia alla cittadinanza sia alle singole amministrazioni comunali. Passo dopo passo siamo riusciti a sviluppare nei Comuni un atteggiamento positivo nei confronti della Difesa civica e a far capire che una richiesta di informa-

zioni da parte di quest'ultima non è da vedersi come un'ingerenza esterna ma come un'opportunità per migliorare l'attività amministrativa e il rapporto con i cittadini.

Le 116 convenzioni stipulate con i Sindaci non sono solo una dimostrazione della valida attività svolta dalla Difesa civica, ma segnalano anche che le amministrazioni comunali riconoscono al Difensore civico un ruolo di mediazione e garanzia per un'amministrazione efficiente e realmente vicina ai cittadini.

In ottemperanza a quanto stabilito dallo statuto dell'EOI il 2 aprile ho assunto in qualità di prima Vicepresidente l'incarico di **Presidente dell'Istituto europeo dell'Ombudsman (EOI)**. L'EOI è un'organizzazione scientifica senza fine di lucro che persegue tra i propri scopi l'attività e la ricerca scientifica su questioni attinenti ai diritti umani, alla tutela dei cittadini e alla figura dell'ombudsman, nonché la divulgazione e la promozione del concetto di ombudsman. All'EOI aderiscono le Difese civiche di quasi tutti i Paesi europei: Bosnia e Erzegovina, Germania, Grecia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Kazakistan, Kirghizistan, Lituania, Belgio, Paesi Bassi, Austria, Romania, Federazione Russa, Svizzera, Repubblica Slovacca, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria.

Uno sguardo al presente

Per la prima volta in molti anni il numero di casi sottoposti alla Difesa civica ha fatto registrare nel 2010 un lieve calo: questo dato non dovrebbe più di tanto sorprendere se si considera l'aumento in parte superiore alla media avutosi negli anni precedenti. L'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha provocato una sensibile riduzione dei casi in materia di diritto di famiglia e di giustizia minorile. Tutti i casi che interessavano la sfera di competenza del Garante sono stati inoltrati a quest'ultimo e discussi congiuntamente in una cornice di proficua collaborazione con la Difesa civica.

Spicca il dato relativo alla diminuzione dei reclami che interessano il settore urbanistico. In provincia di Bolzano l'attività edilizia ha subito un drastico calo a causa della crisi economica: nell'anno 2010 il numero delle opere realizzate in questo settore è diminuito del 26,5%, e tale fenomeno ha presumibilmente inciso anche sul flusso di reclami della cittadinanza in materia urbanistica.

Anche nel 2010, sulla scia di una tendenza già registrata negli scorsi anni, un numero sempre maggiore di persone si è rivolto alla Difesa civica per verificare la possibilità di usufruire di una qualche forma di sostegno sociale. Il fenomeno non riguarda più soltanto i gruppi che vivono ai margini della nostra società, ma coinvolge in maniera crescente anche nuclei familiari dell'ampio ceto medio che non riescono più ad arrivare alla fine del mese. Le persone non esprimono soltanto preoccupazione per il loro standard di vita, ma nutrono timori concreti **per il loro futuro e la loro esistenza**, legati al rischio di ridursi in povertà a causa della scarsità di reddito, della disoccupazione o della malattia.

Il numero di coloro che si sono ritrovati in difficoltà finanziarie in seguito alla crisi economica è aumentato in maniera evidente. Basta il diniego di una domanda di sussidio sociale, per citare un esempio, ma anche un contributo revocato, un debito erariale o una sanzione amministrativa per far precipitare molti nella disperazione.

Anche la **preoccupazione per la sicurezza del posto di lavoro** è andata accentuandosi nell'anno appena concluso. I giovani in particolare lamentano il fatto che le nuove forme di occupazione — contratti a tempo determinato, lavoro a progetto, lavoro a chiamata — rendono praticamente impossibile fare progetti seri per il proprio futuro e costruirsi una famiglia. Ma anche molti lavoratori già inseriti da tempo nel mondo del lavoro hanno visto precipitare le loro sicurezze e ora faticano a trovare un nuovo posto di lavoro nonostante le iniziative di riqualificazione. In tale contesto quindi va promosso ogni sforzo della politica volto ad assicurare l'occupazione.

Anche lo scorso anno sono stati presentati **molteplici reclami connessi all'inquinamento acustico**. La presenza di locali di intrattenimento, di

strade trafficate e di linee ferroviarie nelle vicinanze delle zone residenziali viene percepita dai cittadini interessati come un fattore di disturbo intollerabile. Purtroppo la maggior parte delle disposizioni concernenti la lotta all'inquinamento acustico ha carattere meramente programmatico. Il quadro giuridico, infatti, non offre ai cittadini misure di tutela specifiche e ben definite, né la legge stabilisce dei termini entro cui le pubbliche amministrazioni o i gestori dovrebbero attivarsi. Per quanto riguarda le misure concrete di riduzione dell'inquinamento acustico, la popolazione guarda con favore alla costruzione di ulteriori barriere antirumore lungo le arterie più trafficate e in particolare lungo la linea ferroviaria del Brennero, ma è ben lungi dal considerarla una soluzione definitiva al problema.

Voglio rendere esplicitamente merito agli sforzi intrapresi nel 2010 dall'ente pubblico al fine di ridurre la burocrazia e **le lungaggini amministrative**.

Un'iniziativa particolarmente lodevole è l'istituzione dell'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico (ASSE), che dal mese di gennaio 2011 funge da sportello unico per la gestione delle domande e degli interventi in materia di indennità di accompagnamento, pensioni di invalidità, assegni al nucleo familiare, pensione alle casalinghe, assegno di cura e di vari altri interventi a sostegno della contribuzione previdenziale, garantendo in tal modo al cittadino un servizio più agile ed efficiente.

L'introduzione della "Dichiarazione unificata di reddito e patrimonio" (DURP) e la realizzazione di una banca dati centralizzata perseguono l'obiettivo di rendere equo e omogeneo il trattamento dei cittadini nell'accesso alle prestazioni pubbliche. In futuro i cittadini avranno il vantaggio di dover comunicare la propria situazione reddituale e patrimoniale un'unica volta all'anno cumulativamente per tutti i tipi di domanda, poiché gli uffici preposti all'esame delle varie domande di sussidio sociale, assegno al nucleo familiare, borsa di studio, sussidio di locazione, agevolazioni edilizie e altro potranno accedere a una banca dati centralizzata. Con il potenziamento dei servizi online da parte della pubblica amministrazione si è andati realizzando fin dagli anni scorsi un'autostrada digitale che collega in maniera bidirezionale il cittadino e

l'amministrazione. Grazie alla "Carta provinciale dei servizi" (CPS) a partire dal mese di marzo 2011 sarà possibile, utilizzando un apposito lettore digitale, mettersi in contatto con la pubblica amministrazione e accedere ai servizi online stando seduti al computer di casa. La possibilità di entrare in contatto con l'amministrazione senza bisogno di spostarsi o di rispettare orari e tempi d'attesa rappresenterà per molti cittadini un grande vantaggio.

Resta tuttavia ancora da migliorare il **linguaggio usato dalla pubblica amministrazione**. Capita di continuo che i cittadini si rivolgano alla Difesa civica perché non riescono a comprendere correttamente il contenuto delle comunicazioni a loro destinate. Frasi lunghe e contorte, cattive traduzioni dall'una all'altra lingua ufficiale in uso nella nostra provincia, formulazioni oscure: tutto ciò contribuisce ad aumentare l'insicurezza dei cittadini. L'amministrazione deve rendersi conto che la sua attività è al servizio della cittadinanza: in tal

senso lo sforzo di utilizzare un linguaggio chiaro, semplice e alla portata di tutti rappresenta un suo dovere primario.

Nell'anno appena concluso la Difesa civica è stata in grado di operare con successo anche in virtù dell'ampio sostegno di cui ha potuto godere. Rivolgo un ringraziamento alla Presidente e al Vicepresidente del Consiglio provinciale, al Presidente della Provincia nonché a tutte le istituzioni e le persone che hanno collaborato con noi nell'anno trascorso dimostrando grande disponibilità.

Desidero poi ringraziare in particolare il mio staff, senza il cui grande impegno, supportato da competenza tecnica e qualità umane, non sarebbe stato possibile raggiungere i traguardi illustrati nella presente relazione, e concludo rinnovando la mia disponibilità a fornire eventuali altre informazioni sull'attività della Difesa civica.

Difensora civica
dott.ssa Burgi Volgger



Bolzano, 31. marzo 2011

ASPETTI GENERALI

Il numero dei casi e le nostre modalità di lavoro

La nostra provincia, con una superficie di 7400 km² e una popolazione all'inizio del 2010 di 503.434 abitanti, è costituita attualmente da 116 Comuni, di cui 8 con titolo di città, ed è suddivisa in 8 Comunità comprensoriali.

Alla Difesa civica nel corso del 2010 sono stati presentati dalla cittadinanza **2.902** reclami o istanze. Nei casi in cui i cittadini si rivolgono per iscritto alla Difensora civica e alle sue collaboratrici e nei casi che richiedono uno scambio di corrispondenza tra la Difesa civica, gli uffici e i cittadini stessi, viene aperta una **pratica**. Nell'anno di riferimento la Difensora civica ha aperto 818 nuove pratiche e ne ha trattato complessivamente 938, considerando sia le 818 nuove pratiche che le 120 rimaste aperte dallo scorso anno.

I casi risolti in maniera informale, senza procedere all'apertura di pratiche, ammontano a 2.084. Si tratta di **consulenze** registrate che si concludono esclusivamente con un colloquio consultivo. Talora si rendono inoltre necessari chiarimenti telefonici presso l'ufficio competente e un successivo incontro di approfondimento con chi ha presentato il reclamo.

L'evoluzione nel lungo periodo mostra la rilevanza assunta dall'attività di consulenza della Difesa civica. Più dei due terzi dei casi trattati sono consulenze, quasi un terzo dei casi implica invece l'apertura di una pratica.

Nell'anno di riferimento si registra complessivamente, come già evidenziato, un lieve calo del numero dei casi, stimabile — da un raffronto con l'anno precedente — intorno al 9%. Questo dato non dovrebbe più di tanto sorprendere se si considera l'aumento in parte superiore alla media avutosi negli anni precedenti. L'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha provocato una sensibile riduzione dei casi in materia di diritto di famiglia e di giustizia minorile. Tutti i casi che interessavano la sfera di competenza del Garante sono stati inoltrati a quest'ultimo e di-

scussi congiuntamente in una cornice di proficua collaborazione con la Difensora civica.

Spicca il dato relativo alla diminuzione dei reclami che interessano il settore urbanistico. In provincia di Bolzano l'attività edilizia ha subito un drastico calo a causa della crisi economica: nell'anno 2010 il numero delle opere realizzate in questo settore è diminuito del 26,5%, e tale fenomeno ha presumibilmente inciso anche sul flusso di reclami della cittadinanza in materia urbanistica.

Tipo di contatto

Nel 48% dei casi l'utenza ha preso contatto **telefonico** per esporre i propri reclami o istanze; nel 36% dei casi ha preferito avere un primo contatto con la Difesa civica rivolgendosi **di persona** ad essa. Considerando che i colloqui personali ammontano a 1.035 e corrispondono al 39% del totale, si osserva che tale dato, confrontato con quello relativo ad analoghe istituzioni europee con funzioni di ombudsman, è esorbitante, e induce a pensare che la popolazione della provincia ha uno spiccato bisogno di esporre i propri problemi nell'ambito di un colloquio individuale.

I **reclami presentati per iscritto** costituiscono il 16% del totale; di questi il 52% viene inoltrato avvalendosi della possibilità di presentare **"reclami online"** tramite il sito internet. Ovviamente per la Difesa civica una e-mail non è sempre il modo migliore di prendere contatto con il cittadino che presenta per la prima volta un reclamo, poiché spesso restano da chiarire dettagli che vanno quindi approfonditi in un colloquio telefonico o di persona. Ma il successo ottenuto dimostra quanto la cittadinanza apprezzi questa forma di comunicazione scritta rapida, informale, non vincolata in termini di luogo e di tempo.

Distribuzione dell'utenza per Comprensorio

La distribuzione dei reclami in base al luogo di residenza degli interessati non risulta sostanzialmente cambiata negli ultimi anni. Al primo posto troviamo i Comprensori di Bolzano e della Valle d'Isarco, dove si sono rivolti alla Difesa civica rispettivamente 8 e 7 abitanti su mille. Nella fascia intermedia si trovano la Val Pusteria e l'Alta Valle Isarco con il 5 per mille. Seguono i Comprensori della Val Venosta, del Burgraviato e di Salto-Sciliar con 4,5 ricorrenti su mille abitanti. Il minor numero di reclami – 4 su mille abitanti – è stato registrato dalla Difesa civica nel Comprensorio Oltradige – Bassa Atesina. **In tutta la provincia di Bolzano nell'anno di riferimento ha presentato reclami o istanze alla Difesa civica una media di 6 abitanti su mille.**

Esito della trattazione delle pratiche

Anche nel 2010 sono stati attentamente monitorati **l'esito della trattazione delle pratiche e il grado di soddisfazione dell'utenza**. Nella maggior parte dei casi i cittadini hanno espresso soddisfazione per le informazioni fornite dalla Difesa civica e per il suo operato.

Il 79% delle pratiche si è concluso con una soluzione soddisfacente per i ricorrenti.

Nella metà di questi casi le autorità avevano agito in maniera legittima e corretta, ed è stato possibile convincere gli interessati della correttezza dell'azione amministrativa. Questo risultato dimostra come la Difesa civica contribuisca in modo sostanziale a migliorare il rapporto tra cittadinanza e pubblica amministrazione.

Nell'altra metà dei casi l'amministrazione aveva originariamente agito in maniera non legittima, accogliendo poi il punto di vista giuridico sostenuto dalla Difesa civica.

Per il 18% delle pratiche purtroppo non è stato possibile raggiungere una conclusione soddisfacente per i cittadini. Nell'8% di tali casi le autorità sono rimaste sulle proprie posizioni giuridicamente discutibili o non hanno utilizzato il margine di discrezionalità a loro disposizione per venire incontro al cittadino. Sono questi i casi in cui abbiamo formulato una raccomandazione

formale. Nel rimanente 10% dei casi i ricorrenti, pur riscontrando che le autorità avevano agito correttamente, per motivi a noi incomprensibili non si sono dichiarati soddisfatti dell'esito della pratica. In alcuni di tali casi non è stato possibile far comprendere agli utenti che la Difesa civica non può modificare *ad hoc* le disposizioni di legge e che non è un "avvocato difensore" messo gratuitamente a disposizione dall'ente pubblico per rappresentare il cittadino in tribunale. Di conseguenza il parere della Difesa civica, secondo cui nel caso specifico le autorità avevano operato correttamente e non vi erano elementi per portare avanti il procedimento, non è stato condiviso dagli interessati, che pertanto sono rimasti insoddisfatti.

Il 3% dei reclami per i quali era stata aperta una pratica è stato poi ritirato.

Udienze, colloqui con le autorità e sopralluoghi

Molto apprezzata è la modalità del colloquio personale nelle ore di udienza, in cui le cittadine e i cittadini possono esporre le proprie richieste di persona e senza ristretti limiti di tempo. I 1.035 colloqui individuali dimostrano che le udienze registrano una buona frequenza e che per la cittadinanza il contatto diretto è importante.

Nell'anno di riferimento le **udienze** sono state tenute quotidianamente, mattina e pomeriggio, presso la sede della Difesa civica a Bolzano e a intervalli regolari **presso le sedi distaccate**, per un totale di 133 mezze giornate suddivise come segue: 20 a Bressanone e Brunico, 21 a Merano, 6 a Vipiteno, 10 a Silandro, 12 nelle valli ladine, 5 a Egna, 11 presso l'ospedale di Bolzano, 8 presso l'ospedale di Bressanone, 11 presso l'ospedale di Brunico e 9 presso quello di Merano.

La possibilità di prendere appuntamento ha consentito di programmare meglio i giorni d'udienza presso le sedi distaccate. La prenotazione è gradita, ma non obbligatoria, e va sottolineato che i vari calendari delle udienze prevedono sempre un margine per le persone prive di appuntamento. Tutti coloro che si presentano alle udienze vengono ricevuti, ma senza appuntamento bisogna mettere in conto dei tempi d'attesa. (> Per le udienze v. allegato 2)

Nell'anno di riferimento insieme al mio staff ho avuto **53 colloqui personali con i rappresentanti delle autorità**, organizzato **5 incontri tra le autorità competenti e i ricorrenti** ed effettuato **4 sopralluoghi**.

Staff e sede

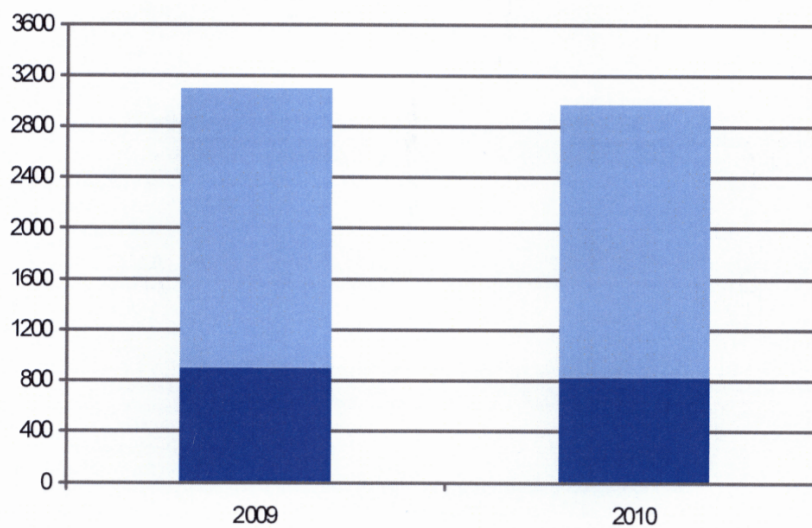
È opinione diffusa che sia la Difensora civica l'unica figura di riferimento, tuttavia in realtà chi ha bisogno di consulenza e di aiuto trova spesso nelle collaboratrici addette alla segreteria nonché nelle esperte amministrative le prime interlocutrici. Godo della grande fortuna di aver sempre potuto contare su un eccellente team di comprovata esperienza. Le esperte dello staff hanno una preparazione non solo giuridica, ma anche psicologica. L'assegnazione e la trattazione dei casi avvengono sotto la supervisione della Difensora civica che, insieme allo staff, stabilisce la strategia e la procedura da seguire. (➤ Per le collaboratrici v. allegato 6)

L'organico del Consiglio provinciale prevede a supporto della Difensora civica **4 posti per esperti/e amministrativi/e**, coperti da 5 persone (2 collaboratrici laureate lavorano a tempo parziale). Per la **segreteria l'organico prevede 1,5 posti**, coperti da 2 persone (una segretaria lavora a tempo parziale). Nell'anno di riferimento

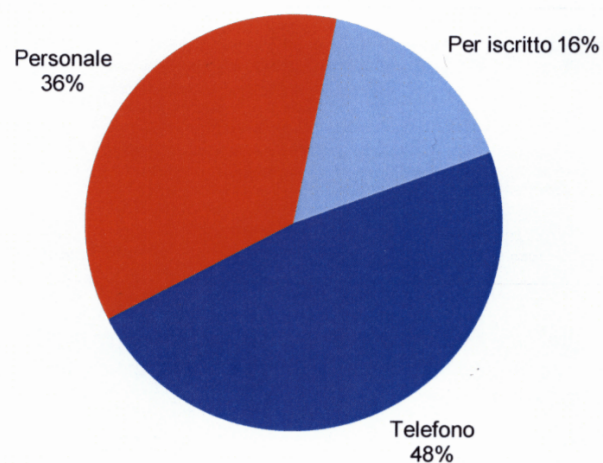
si è registrato un cambiamento per quanto riguarda l'organico dello staff di esperte. La dott.ssa Elisabeth Parteli si è dimessa a fine agosto dall'impiego e il suo posto a part-time al 50% è stato successivamente occupato dalla dott.ssa Veronika Meyer.

Dal 1° novembre 2010 gli uffici della Difesa civica hanno sede in Via Cavour 23, dietro a Piazza Dodiciville. Il trasloco è stato funzionale a riunire in un'unica struttura le istituzioni insediate presso il Consiglio provinciale, ossia la Difesa civica, il Garante dei minori e il Comitato provinciale per le comunicazioni. Questa soluzione favorisce lo scambio informale di opinioni e la collaborazione fra istituzioni e cittadinanza, sgravando l'utenza dalla necessità di correre da una sede all'altra prima di trovare la persona competente per il suo caso. Detta struttura dovrebbe fungere da "casa della difesa del cittadino", un luogo in cui i reclami presentati dalla cittadinanza in riferimento alla pubblica amministrazione possano essere valutati sotto ogni aspetto.

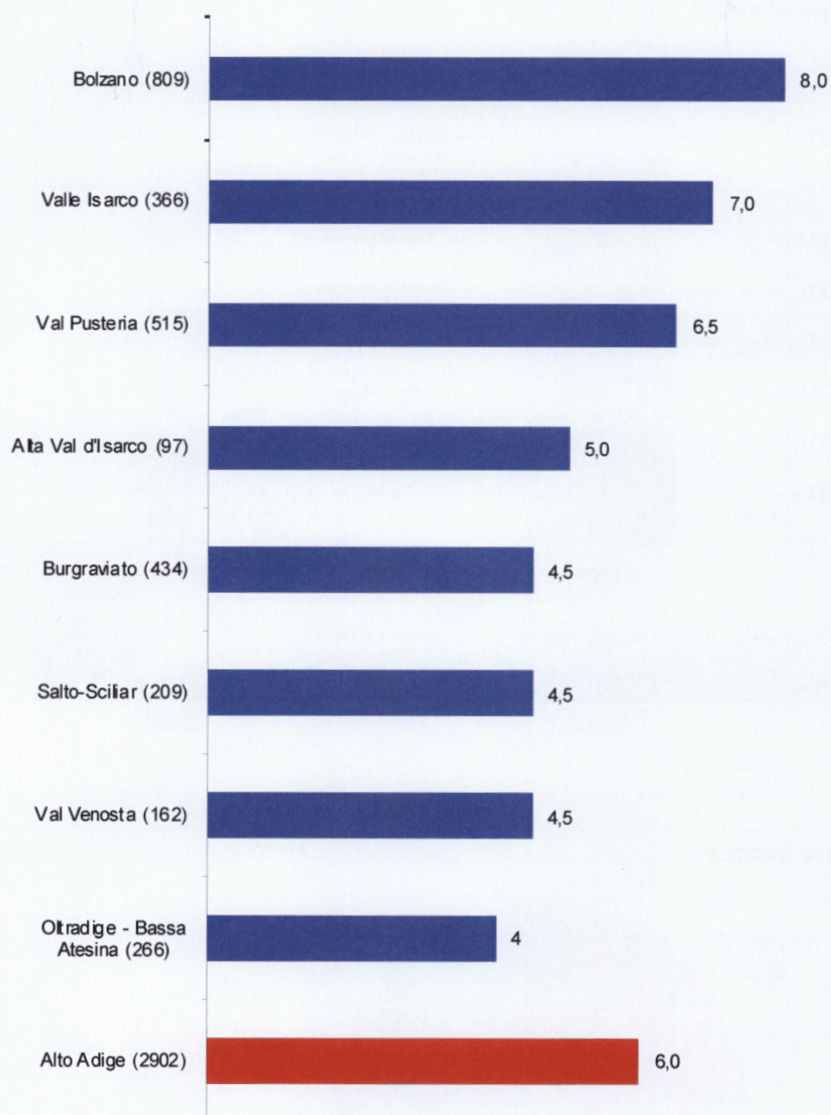
I locali riservati alla Difesa civica sono tali da accogliere in un ambiente luminoso e tranquillo gli uffici che, dislocati uno accanto all'altro, formano un'unica unità, facilitando quindi lo svolgimento di molti processi operativi. Grazie alla disponibilità di ulteriori due postazioni lavorative è possibile inoltre ospitare stagisti.

Statistiche**Comparazione dei nuovi casi**

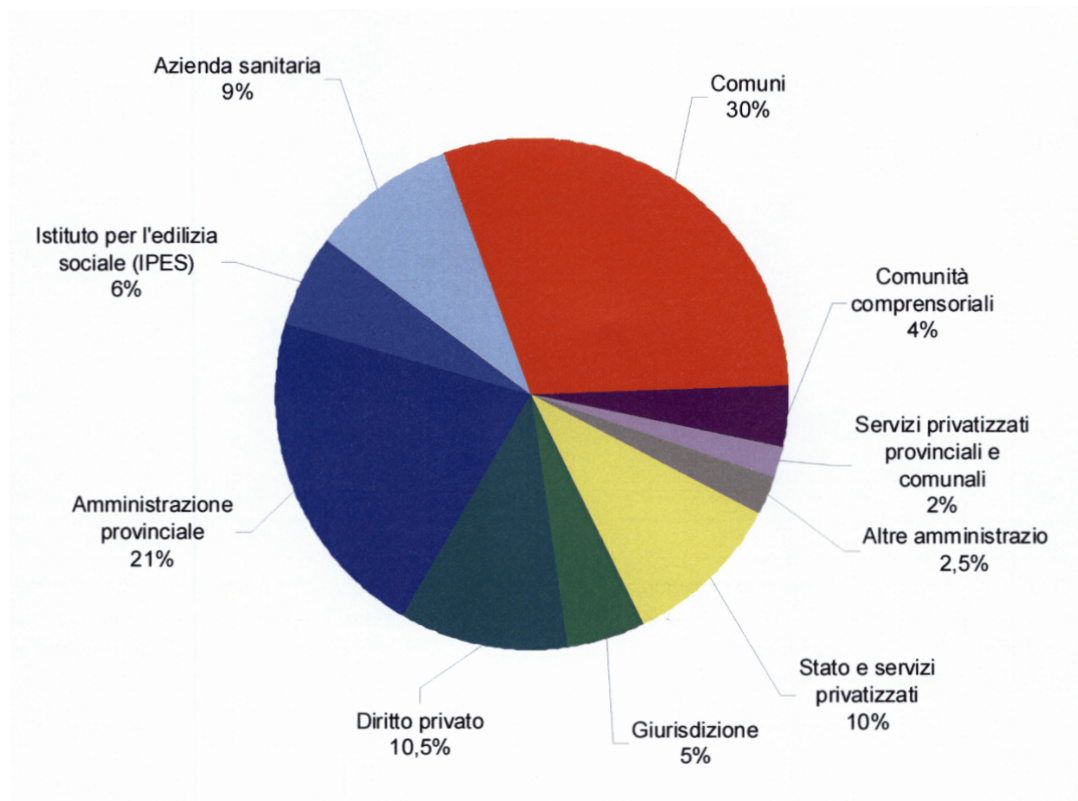
Consulenza	2.284	2.084
Pratiche	910	818
Numero totale	3.194	2.902

Tipo di contatto delle pratiche

Telefono	Pesonale	Per iscritto
1.403	1.035	464

Ricorso alla Difesa civica in rapporto al numero di abitanti e suddiviso per comprensori (per mille)

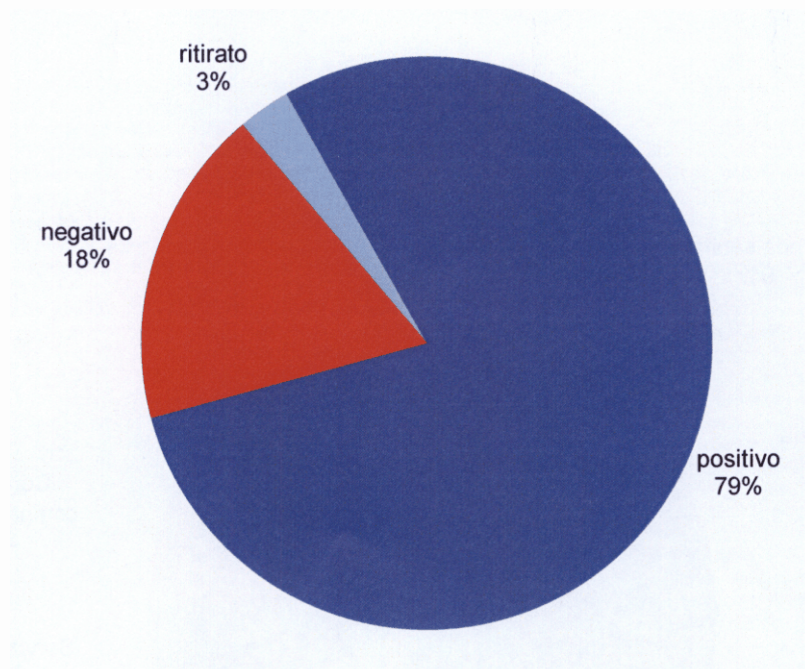
In base alla rappresentazione grafica è evidente il ricorso alla Difesa civica nei singoli comprensori in rapporto al numero degli abitanti. Circa il 0,60 % (= 6,0 per mille) della popolazione del Alto Adige si è rivolto alla Difesa civica nell'anno di riferimento..

Classificazione dei casi trattati nel 2010 per ambito di intervento

La rappresentazione grafica comprende **pratiche e consulenze**.

Le pratiche vengono aperte quando i cittadini si rivolgono a noi per iscritto o nei casi che richiedono uno scambio di corrispondenza tra la Difesa civica, gli uffici e i cittadini.

I casi risolti in maniera informale sono consulenze che si concludono con un colloquio a volte anche di lunga durata. Talora è anche necessario chiedere telefonicamente chiarimenti all'ufficio competente e dare luogo a un incontro di approfondimento.

Esito delle pratiche trattate nel 2010

Un caso si ritiene positivamente risolto quando è stato possibile tener conto delle aspettative della cittadina o del cittadino, quando si è riusciti a raggiungere un compromesso oppure quando l'atteggiamento assunto dall'amministrazione si è dimostrato corretto e di ciò è stato possibile convincere il cittadino durante il colloquio.

Evoluzione delle pratiche suddivise per ambito di intervento negli ultimi 3 anni

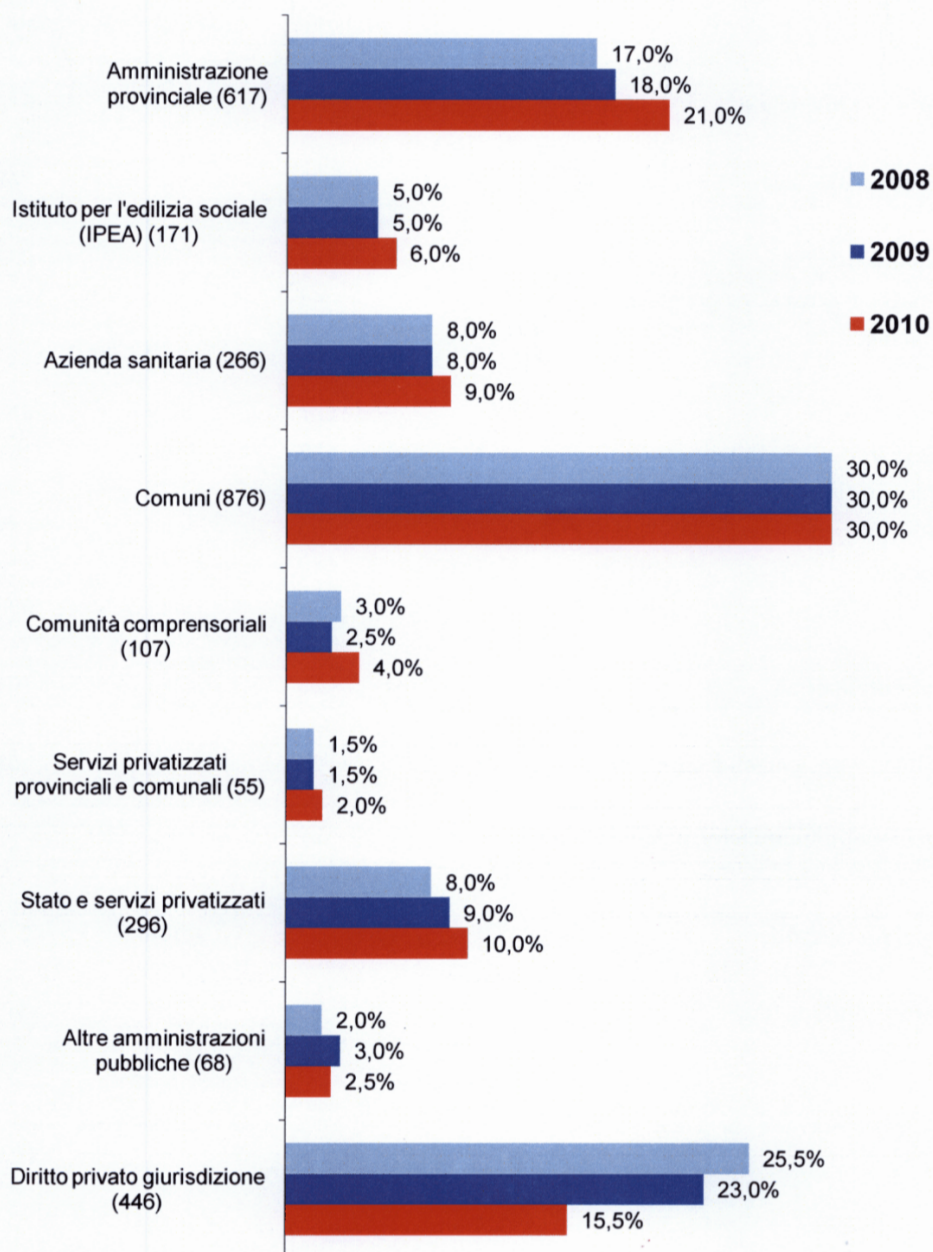


Tabella riepilogativa delle pratiche e consulenze 2010 per ambito di competenza

	pratiche	consulenze	totale
Amministrazione provinciale	177	440	617
Istituto per l'edilizia sociale IPES	49	122	171
Azienda sanitaria	77	189	266
Reclami dei pazienti di carattere generale	48		
Supposti errori medici	29		
Comuni	267	609	876
Comune di Bolzano	57	104	161
Comune di Merano	17	29	46
Comune di Bressanone	10	43	53
Comune di Brunico	10	18	28
Comuni restanti	173	415	588
Comunità comprensoriali	23	84	107
Servizi privatizzati provinciali e comunali	16	39	55
Altre amministrazioni pubbliche, enti autonomi e aziende speciali	21	47	68
Stato e servizi privatizzati	108	188	296
Diritto privato e giurisdizione	60	386	446