

UNA VISIONE D'INSIEME

Egregio Presidente,
gentili Consigliere e Consiglieri della Provincia
Autonoma di Bolzano,

come previsto all'articolo 5 della legge provinciale n. 3/2010 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 2013.

Uno sguardo al presente

Anche nel 2013 ho potuto constatare con piacere che l'istituto della Difesa civica gode di molta fiducia presso la popolazione ed è generalmente visto con favore dalle istituzioni e dagli uffici pubblici in generale. Il crescente numero di cittadine e cittadini che ci interpellano e l'esito delle pratiche trattate mostrano che la Difesa civica contribuisce in maniera sostanziale a migliorare il rapporto tra cittadinanza e pubblica amministrazione.

Il 2013 ha registrato un aumento del 24% del numero di reclami in **materia tributaria**, che già nell'anno precedente avevano conosciuto una crescita del 41%. Sempre più persone di tutti i ceti sociali sollevano interrogativi e obiezioni riguardo alle richieste di pagamento avanzate dai Comuni – benché spesso d'importo molto contenuto – in relazione all'IMU, alla fornitura di acqua ed energia elettrica, alla raccolta dei rifiuti, al contributo sul costo di costruzione e agli oneri di urbanizzazione. I cittadini chiedono di verificare la legittimità dell'ingiunzione di pagamento e di conoscere la motivazione dettagliata delle eventuali sanzioni. Non di rado si sente dire che politici e amministratori non lavorano nell'interesse della gente, ma per "arricchirsi a spese dei cittadini".

L'anno appena trascorso ha visto confermarsi una tendenza che si era delineata già negli ultimi anni, ovvero l'ulteriore aumento del numero dei reclami nell'**ambito delle politiche sociali**, che

dopo una crescita del 36% nel 2012 ha registrato nel 2013 un balzo in avanti di altri 6 punti percentuali. Sempre più persone alle prese con debiti e difficoltà economiche chiedono un colloquio con la Difesa civica per accertare la fondatezza giuridica del diniego o della riduzione di un sostegno assistenziale, che si tratti del sussidio sociale, dell'assegno di cura, dell'assegno al nucleo familiare, del sussidio casa, del sussidio di disoccupazione o di altre forme di sostegno sociale.

Nell'anno appena trascorso il tema dominante è stato il nuovo contributo al canone di locazione. A partire dal 1° gennaio 2013 il sussidio casa erogato dall'IPES e il contributo per l'affitto erogato dai Distretti sociali sono confluiti in un'unica nuova prestazione denominata "**contributo al canone di locazione**" gestito esclusivamente dai Distretti sociali e il cui importo è calcolato secondo i criteri adottati per la Dichiarazione unificata di reddito e patrimonio (DURP).

Ciò ha suscitato forte malcontento fra i cittadini: in conseguenza del ricalcolo del contributo al canone di locazione effettuato dai Distretti sociali molte persone che beneficiavano del precedente sussidio casa, infatti, percepiscono ora solo una piccola parte dell'importo originario. In questo modo il sussidio casa originariamente erogato dall'IPES si è trasformato da misura generale di sostegno a favore degli inquilini a una prestazione di natura assistenziale. Alla politica spetterà decidere se sostenere non solo la casa di proprietà, ma anche la casa in affitto quale forma abitativa del ceto medio, o se considerare l'affitto come modello riservato solo alle persone socialmente svantaggiate.

In particolare ha destato grande disappunto tra i cittadini il fatto che l'accorpamento fosse stato presentato come una soluzione vantaggiosa e snella. Chi detiene responsabilità politiche è tenuto a comunicare sempre in modo esplicito e chiaro e a motivare adeguatamente i necessari interventi di contenimento delle prestazioni sociali, per evitare che il cittadino si senta raggirato.

La povertà si sta facendo chiaramente sentire, soprattutto nel caso di persone anziane, malate o

disoccupate in età non più giovane. Per questo non soltanto il diniego di determinate prestazioni sociali, ma anche tasse o sanzioni amministrative da versare hanno suscitato motivo di disperazione e di angoscia per molti ricorrenti. Talvolta l'esame di un reclamo ha fatto emergere situazioni di famiglie intere costrette a vivere con la sola pensione e l'assegno di cura di un genitore anziano non autosufficiente.

Secondo uno studio condotto dall'Astat nel 2010, su 200.000 nuclei familiari della nostra provincia ben 36.000 sono da considerarsi a rischio povertà, e senza prestazioni sociali sarebbero addirittura 50.000, ovvero un nucleo familiare su quattro. Questi dati spiegano perché molte persone, temendo concretamente per il proprio futuro, si rivolgono con veemenza alla Difesa civica. L'Alto Adige dispone di una fitta rete di sostegno sociale e ora è necessario sostenerla ulteriormente, poiché gli interventi di sostegno sociale rappresentano una fonte di sopravvivenza per un numero sempre crescente di famiglie residenti nella nostra provincia.

La preoccupazione per un posto di lavoro sicuro è andata accentuandosi nell'anno 2013. Anche se l'Alto Adige registra il tasso di disoccupazione più basso d'Italia, molti suoi abitanti hanno nutrito giustificati timori per il loro posto di lavoro: secondo i dati forniti dall'Osservatorio del mercato del lavoro, infatti, il tasso di disoccupazione (Eurostat) che nel 2004 corrispondeva ancora al 2,7%, nel 2013 ha raggiunto per la prima volta il 4,4%. I Centri di mediazione lavoro della nostra provincia hanno registrato, nel febbraio 2014, 9.256 disoccupati in più rispetto a febbraio 2004: il numero dei senza lavoro è passato infatti da 5.047 a 14.303.

Fanno pensare i quasi 5.000 licenziamenti registrati nel 2013 nella nostra provincia a causa della crisi economica. Essi hanno interessato soprattutto il personale di piccole imprese colpite dalla crisi, mentre i licenziamenti nelle grandi imprese, quali Hoppe, Memc, Würth ecc., riportati con grande rilievo dai media, hanno rappresentato solo una minima parte del totale.

Per la perdita dello stato di disoccupazione si sono rivolte alla Difesa civica soprattutto persone di età superiore ai 50 anni, che hanno visto pre-

cipitare le loro sicurezze a causa del licenziamento e ora faticano a trovare un nuovo posto di lavoro nonostante le iniziative di riqualificazione. Nel 2013 vi è stato anche chi, dopo aver perso l'impiego e non essere più riuscito, nonostante tutti gli sforzi, a trovare una nuova occupazione, si è rivolto alla Difensora civica non solo per chiedere un consiglio, ma anche per sollecitare un suo intervento diretto presso possibili datori di lavoro.

Il numero delle istanze e dei reclami che hanno interessato il settore dell'assistenza sanitaria ha registrato nel 2013 un aumento del 29%. La tematica maggiormente trattata è risultata essere l'esenzione dal ticket. A partire dal novembre 2012 tutti i pazienti che hanno diritto all'esenzione dal pagamento del ticket sanitario per motivi di reddito sono inseriti in un apposito elenco. L'esenzione viene applicata solo se sulla prescrizione medica compare il codice di esenzione; se per qualsiasi motivo quest'ultimo non è indicato, il paziente è costretto a pagare il ticket. La maggior parte delle persone non riesce a comprendere come in tempi in cui tutti i dati sono in rete e ogni prescrizione medica viene emessa tramite computer, i dati anagrafici dei pazienti e quindi anche il codice di esenzione ticket non compaiano in automatico.

Altri reclami hanno riguardato il rimborso delle spese sanitarie sostenute all'estero e le difficoltà nel prenotare una visita specialistica.

Negli ultimi tre anni si è registrato un costante aumento dei reclami afferenti il settore urbanistico, il cui numero è cresciuto del 13% anche nel 2013. Proprio nell'ambito della normativa edilizia persistono incertezze giuridiche che spesso rendono difficile anche un intervento della Difesa civica. Sono quasi più i funzionari che i cittadini a lamentarsi del fatto che la legge urbanistica provinciale, nonostante sia stata oggetto di revisione, presenti una struttura non organica e poco chiara, disciplinando da un lato troppi casi specifici e dall'altro lasciando aperte troppe possibilità interpretative. Ciò genera malcontento fra la gente, inducendola a ritenere che compiere un abuso edilizio sia un atto di furbizia che alla fine viene pure premiato.

Quando la norma non è formulata in modo univo-

co l'autorità competente opta generalmente per soluzioni che la mettano al riparo dal rischio di vertenze legali o siano quantomeno avvalorate da pronunce giudiziarie. E così, mentre i funzionari cercano di districarsi tra normative confuse temendo di incorrere in procedimenti giudiziari con relative spese e di subire contestazioni da parte della Corte dei Conti, le persone hanno la sensazione di essere trattate in maniera iniqua, non riuscendo a capire per quale motivo ciò che in un Comune è vietato è invece consentito in un altro, e finiscono quindi per sentirsi in balia del potere e dell'arbitrio dell'apparato amministrativo.

Voglio rendere esplicitamente merito agli sforzi intrapresi nel 2013 dall'ente pubblico al fine di ridurre le **lungaggini amministrative**.

Con il potenziamento dei **servizi online da parte della pubblica amministrazione** si è andata realizzando fin dagli anni scorsi un'autostrada digitale che collega in maniera bidirezionale l'utente e l'amministrazione. Grazie alla "Carta provinciale dei servizi" (CPS) è ora possibile accedere ai servizi online dal computer di casa.

Già l'anno scorso ho sottolineato positivamente che la maggior parte delle amministrazioni pubbliche mette a disposizione in rete persone di riferimento, informazioni importanti, moduli e fonti giuridiche, indicando gli indirizzi e-mail cui rivolgersi per mettersi in contatto con l'ente in modo rapido e agile. La stessa Difesa civica utilizza questi canali e può confermare che di norma la corrispondenza via e-mail con gli uffici avviene senza difficoltà.

A mio avviso anche la realizzazione di una banca dati centralizzata e l'introduzione della **"Dichiarazione unificata di reddito e patrimonio"** (DURP) rappresentano un passo in avanti. La DURP è un valido strumento per misurare il grado di bisogno di singoli e famiglie, implementabile nei diversi settori d'intervento (politiche sociali, sanità, politiche familiari, formazione e istruzione, edilizia abitativa) sia a livello provinciale che comunale. Essa è stata originariamente sviluppata nell'ambito delle politiche sociali, trovando poi applicazione nei settori della sanità e dell'edilizia abitativa. Con l'introduzione del nuovo contributo al canone di locazione la DURP è caduta in discredito presso i cittadini. Servirsi della DURP

per comprimere la portata di interventi quali il contributo al canone di locazione, riducendolo a una "misura assistenziale", è discutibile sul piano del merito e minaccia la stessa DURP mettendone a rischio la neutralità.

Resta ancora molto da fare per migliorare il **linguaggio usato dalla pubblica amministrazione**. Capita di continuo che le cittadine e 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. I pubblici funzionari devono rendersi conto che lo sforzo di utilizzare un linguaggio chiaro, semplice e alla portata di tutti rappresenta per l'amministrazione un dovere primario.

Uno sguardo ai miei dieci anni di mandato

Il numero delle richieste avanzate dai cittadini negli ultimi dieci anni è aumentato costantemente. I casi sono passati da 2.473 nel 2004 a 3.520 nel 2013, facendo registrare un balzo di crescita del 42%. In media il 75% dei casi si è chiuso con esito soddisfacente per i cittadini. Attualmente in provincia di Bolzano 7 cittadini ogni 1000 abitanti si rivolgono alla Difesa civica, con una distribuzione tra i diversi gruppi linguistici in linea con la consistenza demografica dei medesimi.

Viste con gli occhi di oggi, le richieste presentate dalle cittadine e dai cittadini negli ultimi dieci anni manifestavano già i segnali premonitori dell'attuale crisi economica. Già nella mia relazione del 2007 il pensiero conduttore era: "È finita l'epoca delle vacche grasse". Durante il mio primo mandato i ricorsi presentati riguardavano prevalentemente la burocrazia, la complessità normativa e soprattutto l'incomprensibilità del linguaggio usato dalla pubblica amministrazione. Poi il nodo cruciale è andato spostandosi in modo lento ma inesorabile sui problemi connessi con l'aumento del costo della vita a fronte della stagnazione di redditi e pensioni, con il timore di non riuscire a far fronte alle spese per

l'assistenza ai genitori anziani e con la preoccupazione di perdere il posto di lavoro. Ora, nel contesto di crisi economica ormai da tutti riconosciuto, i vari casi riguardano la disoccupazione, la revoca o la riduzione delle prestazioni sociali, la DURP e la cancellazione o la riduzione del contributo al canone di locazione, le ingiunzioni di pagamento da parte dei Comuni, il recupero di imposte e debiti da parte di Equitalia.

Da quando ho assunto il mio incarico di Difensora civica gli ambiti fondamentali toccati dai cittadini nei loro reclami sono comunque rimasti sempre gli stessi e sono riconducibili a quelli che io chiamo "bisogni primari" della gente: casa, lavoro e salute. In una società competitiva come la nostra il numero di coloro che si sentono spinti sempre più ai margini della società è cresciuto costantemente negli ultimi anni.

Sono sempre più numerosi i cittadini appartenenti alle fasce socialmente deboli, gli extracomunitari, gli anziani e le persone non autosufficienti che si rivolgono agli uffici della Difesa civica. Sempre più spesso vi è chi lamenta che determinati cittadini percepiscono indebitamente questa o quella prestazione sociale. Al riguardo è in atto un cambiamento di mentalità nella nostra provincia: dichiarare il falso in merito alla propria situazione personale o al proprio reddito non è più visto come una trasgressione di poco conto.

In tempi di crisi cresce sensibilmente anche l'invidia sociale. Purtroppo molti pregiudizi persistono ancora nei confronti degli immigrati. La gente spesso sospetta che aiuti e sussidi vadano tutti agli immigrati e che alla popolazione locale restino solo le briciole. A loro volta molti cittadini extracomunitari vedono come un sopruso qualsiasi obbligo, spesso anche giustificato, imposto loro dall'autorità. Un fenomeno nuovo è quello dei giovani che si rivolgono alla Difesa civica manifestando le loro ansie di fronte al futuro: sono persone con un buon grado di istruzione la cui preoccupazione più frequente riguarda il posto di lavoro, come dimostra il gran numero di reclami che hanno per oggetto i concorsi per l'assunzione nella pubblica amministrazione. Del resto la crisi economica emerge in modo palpabile nelle segnalazioni e nei reclami che arrivano sul tavolo della Difesa civica. Le domande di

sussidio sociale hanno fatto registrare una brusca impennata.

La provincia di Bolzano gode senz'ombra di dubbio di una solida rete di sostegno sociale, che comprende sussidio sociale, assegno di cura, assegno al nucleo familiare, contributo al canone di locazione, sussidio di disoccupazione, indennità di mobilità, pensione sociale, pensione di invalidità civile e altre misure di sostegno. Nel mio primo mandato molte di queste prestazioni sociali costituivano per le famiglie quel qualcosa in più che garantiva il mantenimento del loro standard di vita. Ora invece sono diventati per molti un'indispensabile ancora di salvezza per non scivolare nell'indigenza. È comprensibile pertanto che si ricorra alla Difesa civica per chiedere con veemenza che venga accertata la fondatezza del diniego o della riduzione delle prestazioni sociali.

Sempre più spesso ci si rivolge alla Difesa civica anche per sanzioni amministrative di scarsa entità: se prima si preferiva pagare e basta, per togliersi quanto prima il pensiero, oggi si chiede di verificarne accuratamente la legittimità. Più spesso di un tempo la gente se la prende apertamente con i politici, che *"fanno promesse vuote. L'amministrazione agisce contro gli interessi dei cittadini e cerca di arricchirsi a scapito del singolo."* In questo clima di crescente radicalizzazione e intolleranza la Difensora civica cerca costantemente di porsi come mediatrice tra i cittadini e le istituzioni. In tale contesto guardo con particolare soddisfazione alla nascita dell'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico (ASSE), pensata come sportello unico per la gestione e liquidazione delle domande relative ad assegni di accompagnamento, pensioni di invalidità civile, assegno al nucleo familiare, pensione per le casalinghe e assegno di cura, che ha notevolmente accresciuto l'efficienza dell'apparato amministrativo. Anche l'introduzione della dichiarazione unificata di reddito e patrimonio (DURP) e la realizzazione di una banca dati centralizzata sono finalizzati a rendere equo e omogeneo il trattamento dei cittadini che accedono alle prestazioni pubbliche.

E ora desidero ricordare in sintesi gli obiettivi che hanno caratterizzato questi miei dieci anni di lavoro.

Il primo obiettivo è stato quello di potenziare ulteriormente, nel mio ruolo di mediatrice *super partes*, il rapporto di fiducia con l'amministrazione al fine di rappresentare al meglio gli interessi dei cittadini.

Assunta la carica di Difensora civica nel 2004 mi sono immediatamente adoperata per migliorare la comunicazione con i vari uffici e funzionari. Grazie a una mirata opera di persuasione è stato possibile abbattere progressivamente pregiudizi e tensioni gravanti sui rapporti con la Difesa civica.

I primi frutti sono stati raccolti collaborando con l'**Azienda sanitaria**. Nel 2004 nei Comprensori sanitari di Merano e di Bolzano sono stati creati gruppi di lavoro per studiare come soddisfare al meglio le esigenze dei pazienti nella sanità pubblica. Ai lavori ha partecipato anche una collaboratrice della Difesa civica da me incaricata di occuparsi specificatamente delle questioni relative all'ambito sanitario. L'anno seguente la Difesa civica ha avviato udienze mensili non solo negli ospedali di Bressanone e Brunico, ma anche in quelli di Bolzano e di Merano, e oggi il rapporto di collaborazione con l'Azienda sanitaria e i Comprensori sanitari può dirsi ormai consolidato.

Nel 2005 ho elaborato una "**visione strategica della Difesa civica altoatesina**", traendo spunto dalla richiesta di istituire Difese civiche specifiche finalizzate a tutelare gli interessi di settori diversi della popolazione, ad esempio minori e giovani, pazienti, persone anziane, portatori di handicap, immigrati. La mia proposta di creare una "**Casa della Difesa civica**", concepita come struttura unica, articolata in sezioni specializzate in grado di trattare tutte le richieste inoltrate dai cittadini, ha trovato tuttavia solo parziale realizzazione.

Dal 1993 i **Comuni della provincia di Bolzano** possono stipulare con la Difesa civica una convenzione. La legge sulla Difesa civica prevede che nei Comuni i cittadini possano usufruire dei servizi offerti dalla Difesa civica, previa stipulazione di un'apposita convenzione tramite la quale il singolo Comune s'impegna a collaborare con la Difesa civica al fine di risolvere positivamente le controversie riguardanti i propri abitanti.

Al momento della mia entrata in carica, però, meno della metà dei Comuni aveva provveduto a sottoscrivere la convenzione. Ho dedicato molto tempo a ottenere la fiducia dei Comuni cercando di spiegare, nel corso di innumerevoli colloqui personali con sindaci, assessori e segretari comunali, che il servizio della Difesa civica non era da considerarsi un'ingerenza esterna, bensì un'opportunità per rispondere meglio alle esigenze del cittadino e per migliorare l'attività amministrativa.

Il risultato di tale impegno fu che nel 2006 aderirono alla convenzione ben 36 Comuni, altri dieci si aggiunsero nel 2007, fino a quando nel 2011 la convenzione è stata sottoscritta dall'ultimo dei 116 Comuni della Provincia Autonoma di Bolzano. Le 116 convenzioni si sono dimostrate un ottimo strumento. Desidero segnalare espressamente a questo proposito che la maggiore parte dei responsabili delle amministrazioni comunali si è mostrata molto disponibile a ricercare soluzioni ai problemi sollevati.

Un altro importante obiettivo che mi sono posta è stato quello di creare una rete di rapporti con le istituzioni del settore sociale per garantire adeguata assistenza ai cittadini anche quando i loro problemi non rientrano propriamente nell'ambito di competenza della Difesa civica.

Molte persone che si sono rivolte alla Difesa civica non lamentavano solo difficoltà con la pubblica amministrazione, ma rivelavano anche seri problemi personali. In questi casi la Difesa civica, anziché limitarsi a respingere le loro richieste, si è attivata per indirizzare tali persone in maniera mirata a istituzioni in grado di fornire un supporto adeguato. A questo scopo sono stati avviati stretti rapporti con i competenti servizi pubblici e con varie associazioni quali Caritas, Hands, La strada-Der Weg, Forum prevenzione dipendenze, Frauen helfen Frauen, ASDI – Associazione separati e divorziati, Servizio Donna e patronato KVV/ACLI.

Ho ritenuto fosse mio compito anche ricercare una migliore organizzazione nella gestione dei reclami, impiegando lo stesso personale per un numero maggiore di richieste.

Nel novembre 2010 la Difesa civica ha spostato i propri uffici da via Portici in via Cavour. Il trasferimento è stato voluto per 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. L'intento era quello di realizzare una "casa della difesa del cittadino", un luogo in cui i reclami presentati nei confronti della pubblica amministrazione potessero essere valutati sotto i più vari profili. Il timore iniziale che l'ubicazione più periferica degli uffici avrebbe disincentivato l'affluenza dei cittadini, si è dimostrato infondato. Al contrario, attualmente la metà dei colloqui personali ha luogo nell'ufficio di Bolzano, realtà che mi ha indotto alla fine a ridurre le udienze, garantendo invece agli utenti la possibilità di rivolgersi in ogni momento, anche senza preavviso, agli uffici di Bolzano e trovarvi un numero di collaboratrici congruo a soddisfare le richieste.

Oltre alle udienze quotidiane presso la sede centrale di Bolzano, la Difensora civica continua a tenere regolarmente **udienze nei distretti periferici** di Bressanone, Brunico, Merano, Egna, Silandro, Vipiteno, Ortisei e S. Martino in Badia. Per tali udienze è stato introdotto un sistema di prenotazione che permette una migliore pianificazione. La prenotazione è gradita, ma non obbligatoria, ed è sempre previsto un margine per i cittadini che si presentano senza appuntamento, per i quali tuttavia può accadere talora di dover attendere più a lungo.

Per quanto attiene al **personale della Difesa civica**, ai sensi dell'articolo 4 della legge provinciale n. 3/2010 la Difensora civica si avvale nello svolgimento delle sue funzioni della collaborazione del personale che le viene assegnato previa intesa dal Consiglio provinciale. L'organico assegnato alla Difesa civica prevede 1,5 posti a tempo pieno per la segreteria e 4 posti a tempo pieno per esperti nel settore amministrativo. Durante il mio mandato tale organico non è stato potenziato, nonostante il numero dei casi trattati sia aumentato del 42% e si siano aggiunti nuovi ambiti di attività gestiti sempre dallo stesso personale. Purtroppo non ha trovato applicazione l'articolo 11 della legge provinciale n. 3/2010, in virtù del quale per un migliore svolgimento dei

compiti spettanti alla Difesa civica, i Comuni, l'amministrazione provinciale e le comunità comprensoriali possono mettere a disposizione della stessa personale dei propri uffici.

L'articolo 5 della legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4 ha integrato la preesistente legge sulla Difesa civica introducendovi il punto **"Programmazione e svolgimento dell'attività"**. In base a tale norma la Difensora civica deve presentare entro il 15 settembre di ogni anno alla Presidenza del Consiglio provinciale un progetto programmatico delle sue attività corredato della relativa previsione di spesa per l'anno successivo. Detto progetto deve essere approvato dalla Presidenza del Consiglio provinciale prima di essere inserito nel bilancio di previsione della Provincia ed essere sottoposto al Consiglio provinciale per l'approvazione definitiva. La nuova norma segna un importante passo in avanti sulla strada dell'autonomia finanziaria della Difesa civica dall'amministrazione consiliare. Infatti prima di tale disposizione per ogni spesa anche se minima dovevo presentare relativa richiesta al Presidente del Consiglio provinciale prima di poter agire. Nella gestione delle spese, disciplinata dall'ordinamento amministrativo interno del Consiglio provinciale, sarebbe tuttavia auspicabile poter contare su una maggiore collaborazione con l'amministrazione del Consiglio. Spero vivamente che in futuro l'amministrazione del Consiglio provinciale supporti attivamente la gestione delle spese del Difensore civico e che scelga di sostenere con tutti i mezzi tale istituto nelle questioni tecniche relative ai pubblici appalti.

Massima attenzione ho dedicato alla comunicazione e alle relazioni pubbliche, cercando di promuovere iniziative mirate e al passo con i tempi per far conoscere la Difesa civica a un numero sempre maggiore di persone.

Molti cittadini conoscevano poco l'istituto della Difesa civica e soprattutto il ruolo che le compete. Quando ho assunto il mio incarico mi sono resa conto che la Difesa civica può svolgere efficacemente il proprio compito istituzionale solo facendo debitamente conoscere ai cittadini le proprie funzioni e competenze.

Grazie all'aiuto del Servizio EDP del Consiglio provinciale di Bolzano nel 2006 ho provveduto perciò a dare una veste radicalmente nuova al **portale internet della Difesa civica**. La home-page è agevole da consultare e contiene tutte le principali informazioni sulle attività svolte da me e dal mio staff nonché l'orario e la sede delle udienze.

Il nuovo sito internet www.difesacivica.bz.it è stato molto apprezzato. È accessibile tramite link dai siti web di tutte le amministrazioni comunali e il numero dei contatti è aumentato costantemente (da 9.610 nel 2010 a 27.739 nel 2013).

Anche la **possibilità di presentare reclami online** è stata ampiamente sfruttata: già nel 2007 il numero dei reclami online aveva superato per la prima volta quello dei reclami inoltrati alla Difesa civica mediante la posta tradizionale.

Per illustrare alla popolazione l'attività della Difesa civica ho deciso di tenere una rubrica ospitata nel maggior quotidiano di lingua tedesca e in quello di più ampia diffusione in lingua italiana della nostra provincia. Dal 2006 il quotidiano "Dolomiten" pubblica gratuitamente due volte al mese la rubrica "Ein Fall für die Volksanwaltschaft", esempio seguito nel 2008 dal quotidiano "Alto Adige" che riserva in forma gratuita uno spazio quindicinale alla rubrica "La Difesa civica per te". Tra le istanze e i reclami inviati dai lettori alla Difesa civica le mie collaboratrici e io abbiamo scelto di volta in volta una questione particolarmente interessante da esaminare sotto il profilo giuridico e da pubblicare sui due quotidiani, garantendo naturalmente la massima riservatezza. Le rubriche sono state accolte con molto favore: non solo sempre più cittadini sono interessati a leggerle e anche a raccoglierle, ma dopo ogni pubblicazione si registra regolarmente un aumento degli interventi sui temi trattati.

Nel 2008 in occasione dei 25 anni della Difesa civica è stato pubblicato in italiano, tedesco e ladino un piccolo **prontuario** illustrato dal titolo "I vostri diritti nel rapporto con la pubblica amministrazione", distribuito a oltre 55.000 famiglie e recentemente riedito. Tale pubblicazione è scaricabile dal portale internet della Difesa civica. Nel 2013 la Difesa civica ha festeggiato i suoi 30

anni di attività con una cerimonia in Consiglio provinciale. Per l'occasione è stata redatta la **pubblicazione commemorativa "30 anni Difesa civica in Alto Adige"**, a sua volta scaricabile dal sito della Difesa civica, in cui viene ripercorsa per la prima volta la storia dell'istituzione.

Ho potuto dare visibilità all'istituzione che rappresento **tenendo conferenze** nelle scuole o all'interno di iniziative di aggiornamento e di serate informative promosse da varie associazioni. Grazie anche alla **partecipazione a iniziative di approfondimento**, alle interviste per la stampa, la radio e la televisione e all'annuale **conferenza stampa** per la presentazione della relazione sull'attività svolta, già nel 2007, come risulta da un'indagine ASTAT, il 75% degli altoatesini conosceva la Difesa civica e al 57% di questi erano ben noti i compiti a essa spettanti.

Non da ultimo ho perseguito l'obiettivo di curare i contatti con altre istituzioni che svolgono funzioni di ombudsman a livello nazionale e internazionale e di rappresentare in modo adeguato la Difesa civica della Provincia Autonoma di Bolzano presso le istituzioni europee.

A livello statale la Difesa civica della Provincia Autonoma di Bolzano aderisce al **Coordinamento nazionale Difensori civici regionali**, di cui fanno parte attualmente 14 Difensori civici regionali e che da dieci anni si prodiga per rafforzare sensibilmente l'istituto della Difesa civica in Italia. L'Italia è infatti l'unico Paese europeo che non manifesta alcuna intenzione di istituire un Difensore civico nazionale. Purtroppo non si è potuto portare avanti la proposta di legge per l'introduzione di un Difensore civico nazionale, ancora giacente in Parlamento. A tale proposito risulta inconcepibile che mentre per tutti i Paesi candidati all'ingresso nell'UE l'istituzione del Difensore civico vale come requisito imprescindibile, proprio l'Italia, che pure è uno dei membri fondatori della Comunità Europea, si rifiuti di uniformarsi a questo criterio.

A livello internazionale la Difesa civica della Provincia Autonoma di Bolzano è membro fondatore dell'**Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI)**.

L'Istituto europeo dell'Ombudsman (EOI), con sede a Innsbruck, è un'organizzazione scientifica senza fine di lucro fondata nel 1988 che persegue tra i propri scopi la ricerca scientifica su questioni attinenti ai diritti umani, alla tutela dei cittadini e alla figura dell'Ombudsman nonché la divulgazione e la promozione di tale istituzione. Attualmente aderiscono all'EOI 111 istituzioni con funzioni di ombudsman in rappresentanza praticamente di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa: dall'Albania, l'Armenia, l'Azerbaijan alla Federazione Russa fino all'Uzbekistan. Nell'aprile 2010 ho assunto l'incarico di Presidente dell'Istituto europeo dell'Ombudsman (EOI), rinnovatomi per altri due anni nel settembre 2011 e nel settembre 2013. In veste di Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI) ho avuto occasione di curare i contatti a livello internazionale con altre istituzioni con funzioni di ombudsman e di collaborare strettamente con le Difensori e i Difensori civici delle regioni all'interno del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea.

In questo arco di tempo ho dedicato molta attenzione a rafforzare il ruolo delle Difese civiche regionali in Europa. In veste di Presidente dell'EOI sono intervenuta al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE) svoltosi a Strasburgo, sottolineando espressamente la necessità di fissare in ambito europeo degli standard minimi validi per tutti i Difensori civici regionali. Un'esigenza cui il Congresso ha risposto con l'approvazione della risoluzione n. 327/2011 e della raccomandazione n. 309/2011. Ho concluso il mio intervento con queste parole: *"A livello europeo le Difese civiche sono le uniche istituzioni di tutela giuridica il cui obiettivo consiste nel ristabilire, attraverso un'efficace attività di mediazione, la fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, facilitando la comprensione del suo operato. Quali sono le ragioni per spingere verso una maggiore diffu-*

ne della figura dell'Ombudsman regionale a livello europeo? La principale ragione è che si tratta di un'istituzione vicina al cittadino, rispettosa della sua sensibilità e capace di farsi carico delle sue istanze in maniera immediata, agile ed efficiente. Potrebbe suonare inappropriato in un momento come questo, in cui l'imperativo è ridurre le spese della pubblica amministrazione, caldeggiare l'ulteriore potenziamento degli Ombudsman regionali in Europa. Come Difensora civica della Provincia di Bolzano sono però profondamente convinta che proprio tramite l'istituto dell'Ombudsman regionale si possa dare un forte impulso alla qualità dell'azione amministrativa nelle Regioni."

Ed è con queste parole che desidero concludere anche la mia attività di Difensora civica della Provincia di Bolzano, svolta con impegno ed entusiasmo per dieci anni. Rivolgo un sentito ringraziamento a tutte le istituzioni, autorità, amministrazioni e persone che in questi dieci anni hanno dato il loro prezioso contributo affinché la Difesa civica potesse esplicare al meglio le sue funzioni. Ma soprattutto desidero ringraziare il mio staff, senza il cui impegno, supportato da competenza tecnica e qualità umane, non sarebbe stato possibile raggiungere i traguardi illustrati nella presente relazione.

Alla nuova Difensora civica auguro fortuna e successo. Si troverà alla guida di una struttura ben avviata e organizzata, ma ciò naturalmente non esclude cambiamenti e innovazioni per quanto riguarda il futuro orientamento dell'attività della Difesa civica, che potrà quindi anche affrontare nuovi percorsi. In tal senso le auguro di avere la determinazione e il coraggio necessari per riuscire a tradurre in realtà i progetti di miglioramento e innovazione, poiché per resistere ai venti contrari che da ogni direzione cercheranno di frenare il suo slancio dovrà avere le spalle larghe.

Bolzano, 18 aprile 2014

La Difensora civica
dott.ssa Burgi Volgger

ASPETTI GENERALI

Il numero dei casi e le nostre modalità di lavoro

La nostra provincia, che si estende su una superficie di 7400 km² e contava alla fine del 2012 una popolazione di 509.626 abitanti, è costituita attualmente da 116 Comuni, di cui 8 con titolo di città, ed è suddivisa in 8 Comunità comprensoriali. Nel corso del 2013 sono stati presentati alla Difesa civica **3.520** reclami o istanze da parte di cittadine e cittadini della nostra provincia. 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 *ad hoc*. Nell'anno di riferimento la Difesa civica ha aperto 849 nuove pratiche e ne ha trattate complessivamente 945. Questa cifra risulta dalla somma delle 849 nuove pratiche dell'anno di riferimento con le 96 rimaste inevase nell'anno precedente.

I casi risolti in maniera informale, senza ricorrere all'apertura di pratiche, ammontano a 2.671: si tratta di consulenze messe a registro che si concludono senza corrispondenza scritta 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 l'importanza assunta dall'attività di consulenza della Difesa civica: tre quarti dei casi trattati sono infatti consulenze.

Rispetto all'anno precedente si registra un **aumento del 4% nel numero dei casi**: dato che merita particolare attenzione se si considera che nel frattempo è stato istituito il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e che sono state estese le competenze del Comitato provinciale per le comunicazioni.

Sorprende il fatto che i reclami relativi a **tasse e imposte**, dopo aver registrato una crescita costante negli ultimi anni e un aumento del 41% nel 2012, sono cresciuti anche lo scorso anno del 24%. Nel 2013 spicca poi l'incremento rilevato nel

settore della **sanità** pari al **33%** rispetto all'anno precedente. I reclami nell'ambito delle **politiche sociali** (prestazioni sociali e pensioni), dopo aver registrato nel 2012 un aumento del 36%, presentano nell'anno di riferimento un'ulteriore crescita del 6%.

Modalità di contatto

Nel 54% dei casi l'utenza ha preso contatto **telefonico** per esporre i propri reclami o istanze; nel 31% dei casi si è preferito avere un primo contatto con la Difesa civica **personalmente**. Riguardo a quest'ultima percentuale, che corrisponde a un totale di 1.084 colloqui personali, va rilevato come tale dato risulti enormemente più alto rispetto ad analoghe istituzioni con funzioni di ombudsman nel resto d'Europa, il che fa pensare che la popolazione della provincia abbia un particolare bisogno di esporre i propri problemi nell'ambito di un colloquio individuale.

Il numero dei reclami scritti è aumentato dal 12% al 15%, quello dei **reclami online** dal 56% al 66%. Naturalmente avviare il contatto tramite e-mail fa sì che spesso sia necessario approfondire in un colloquio telefonico o di persona i dettagli rimasti da chiarire. Ma il dato positivo dimostra quanto i cittadini apprezzino questa forma di comunicazione scritta rapida, informale, senza vincoli di luogo e di orario.

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 il comprensorio di Bolzano, dove si sono rivolti alla Difesa civica 10 abitanti su mille. Seguono il comprensorio Valle Isarco con 9 e il comprensorio Val Pusteria con 8 abitanti su mille. Nella fascia intermedia si trovano il comprensorio Alta Valle Isarco e quello del Burgraviato con il 6 per mille. Seguono i comprensori Val Venosta con 5 e Salto-Sciliar con 4 per mille. Il minor numero di

reclami — meno di 4 su 1000 abitanti — è stato registrato dalla Difesa civica nel comprensorio Oltradige — Bassa Atesina. **Complessivamente in provincia di Bolzano nell'anno di riferimento hanno presentato reclami o istanze alla Difesa civica in media 7 abitanti su mille.**

Esito della trattazione delle pratiche

Anche nel 2013 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.

Nell'84% dei casi è stato possibile trovare una soluzione soddisfacente per i ricorrenti. Il più delle volte le autorità risultavano aver agito in maniera legittima e corretta e la Difesa civica ha potuto convincere i cittadini della correttezza dell'azione amministrativa. Grazie a questo suo lavoro di convincimento la Difesa civica contribuisce in modo sostanziale a migliorare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Nel 12% dei casi era stata invece l'amministrazione ad aver agito originariamente in maniera non legittima, ma alla fine essa ha accolto il punto di vista giuridico sostenuto dalla Difesa civica.

Per il 13% delle pratiche purtroppo non è stato possibile raggiungere una conclusione soddisfacente per i cittadini. Soltanto nel 2% di tali casi le autorità sono rimaste ferme sulle proprie posizioni giuridicamente discutibili o non hanno utilizzato il margine di discrezionalità a loro disposizione per venire incontro agli utenti. Sono questi i casi in cui abbiamo formulato una raccomandazione formale. Nei rimanenti casi, benché le autorità avessero agito correttamente, i ricorrenti, per motivi a noi talora incomprensibili, si sono detti comunque insoddisfatti dell'esito della pratica.

Spesso non è stato possibile far comprendere agli utenti che la Difesa civica non può modificare *ad hoc* le disposizioni di legge e che essa non è un "avvocato Difensore" messo gratuitamente a disposizione dall'ente pubblico per rappresentare il cittadino in tribunale. Laddove quindi la Difesa civica nel caso specifico ha ritenuto che le autorità avessero agito correttamente e, che non vi fossero elementi per portare avanti il reclamo, gli interes-

sati non ne hanno condiviso il parere e sono rimasti fermi sulle proprie posizioni di disappunto.

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

Udienze, colloqui e sopralluoghi

Molto apprezzata è la modalità del colloquio personale nelle ore di udienza, in cui i cittadini possono esporre le proprie richieste di persona e senza fretta. I 1.084 colloqui individuali dimostrano che le udienze registrano una buona affluenza e che per le persone 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 **136 mezze giornate** suddivise come segue: 20 mezze giornate nella sede distaccata di Bressanone e in quella di Brunico, 21 a Merano, 11 a Silandro, 6 a Vipiteno e a Egna e 11 nelle valli ladine, 10 presso gli ospedali di Bolzano, Merano e Bressanone e 10 presso quello di Brunico.

La possibilità di fissare un appuntamento ha consentito di programmare meglio i giorni d'udienza presso le sedi distaccate. La prenotazione è gradita, ma non obbligatoria, e tengo a sottolineare che presso ogni sede il calendario delle udienze prevede sempre un margine per i cittadini che si presentano senza appuntamento. Tutti coloro che si recano alle udienze vengono ricevuti, ma senza appuntamento può accadere talora di dover attendere. (Per le udienze vedi allegato 2)

Nell'anno di riferimento ho **organizzato** insieme al mio staff **114 colloqui personali con le autorità competenti ed effettuato 7 incontri** con i ricorrenti e i rappresentanti delle autorità.

Staff e sede

Il più delle volte il pubblico identifica la Difesa civica unicamente con la persona della Difensora civica, ma in realtà le prime interlocutrici per chi si rivolge ai nostri uffici in cerca di consulenza e aiuto sono spesso le collaboratrici addette alla segreteria e le esperte amministrative. Ho la

grande fortuna di poter contare da sempre 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 della Difensora civica vedi allegato 6)

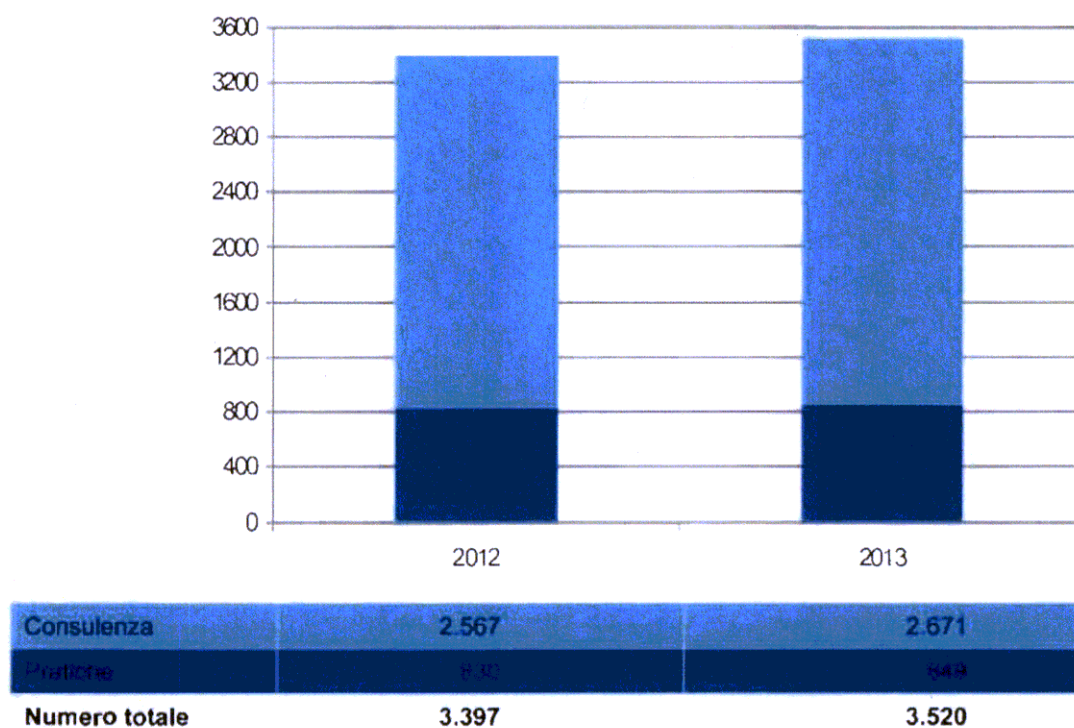
L'organico del Consiglio provinciale prevede a supporto della Difensora civica **4 posti per esperti/e amministrativi/e**, coperti attualmente da 5 persone (2 collaboratrici laureate lavorano a tempo parziale al 50%). Per la **segreteria l'organico prevede 1,5 posti**, coperti attualmente da 2 persone (una segretaria lavora a tempo parziale). Nello scorso anno si è registrato un cambiamento nell'organico dello staff di esperte: il 2 ottobre 2013 l'esperta in servizio a tempo parziale dott.ssa Vera Tronti Harpf ha presentato domanda di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno con decorrenza dal 2 giugno 2014. Di conseguenza il 16 dicembre 2013 è stato comunicato all'esperta avv. dottssa Katja Stanzel, che occupava provvisoriamente il secondo posto al 50%, il licenziamento sempre con decorrenza da giugno.

Dal 1° novembre 2010 gli uffici della Difesa civica hanno sede in via Cavour 23, dietro a via Dodici-

ville. Il trasferimento dalla precedente sede è stato voluto al fine di 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. L'intento era quello di realizzare una "casa della difesa del cittadino", un luogo in cui i reclami presentati dalla cittadinanza in riferimento alla pubblica amministrazione potessero essere valutati sotto i più vari profili.

La scelta si è rivelata valida anche quest'anno. Lo scambio informale di opinioni favorisce la collaborazione fra le istituzioni, e a tale proposito mi preme sottolineare in particolare il buon clima di collaborazione instauratosi con il Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Il timore iniziale che la nuova collocazione avrebbe creato delle difficoltà all'utenza si è dimostrato infondato: nell'anno di riferimento infatti hanno avuto luogo nella nuova sede di via Cavour ben 489 dei 1084 colloqui personali di primo contatto.

I locali riservati alla Difesa civica hanno il vantaggio di 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. Due ulteriori postazioni lavorative offrono la possibilità di ospitare stagisti.

Statistiche**Comparazione dei nuovi casi****Tipo di contatto delle pratiche**