

1. La nascita della Difesa civica

La storia della Difesa civica in Alto Adige inizia il 23 febbraio 1983, quando il Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano, sotto la guida del suo presidente Giuseppe Sfondrini (PSI) e del vicepresidente Matthias Ladurner-Parthanes (SVP), approvò il disegno di legge n. 291 concernente l'introduzione della Difesa civica in provincia di Bolzano. 18 consiglieri votarono a favore, 5 furono le schede bianche: la Difesa civica in provincia di Bolzano era divenuta realtà. Com'è noto, l'istituto della Difesa civica ha radici ben più lontane nel tempo. La Svezia è comunemente ritenuta la culla della Difesa civica moderna: già nel 1809 infatti vi fu insediato il primo Ombudsman, una persona di comprovata indipendenza nominata dal Parlamento e incaricata di controllare i funzionari reali e di riferire all'assemblea parlamentare in merito all'attività dell'amministrazione. Dopo la Svezia fu la vicina Finlandia a introdurre la figura dell'Ombudsman quale organo di controllo dell'amministrazione. A livello mondiale il modello svedese si diffuse soltanto nella seconda metà del XX secolo, in particolare negli anni '80 e '90, quando sorsero in vari Paesi numerose istituzioni di questo tipo che assunsero differenti denominazioni (Parliamentary Commissioner, Médiateur, Bürgerbeauftragter, Volksanwalt, Difensore civico, Defensor del Pueblo, Provedor de justiça, Commissioner for Human Rights ecc.), tutte però riconducibili alla figura dell'Ombudsman.

In Italia fu la Toscana la prima Regione a introdurre tale istituto, nominando nel 1975 il primo "Difensore civico". Altri 12 enti locali, tra Regioni e Province autonome, fecero lo stesso. Finalmente nel 1983 fu la volta della Provincia autonoma di Bolzano. Già da anni erano in atto tentativi di introdurre anche qui tale figura. Nel 1973, ad esempio, la Difesa civica era stata il leitmotiv della campagna elettorale per le elezioni provinciali condotta dal candidato SVP Hans Rubner. Anche i consiglieri provinciali Willi Erschbaumer (SPS) e Luigi Costalbano (NL/NS) si erano fortemente battuti per l'istituzione della Difesa civica, presentando al riguardo specifici disegni di legge, che tuttavia non riuscirono a

ottenere la maggioranza necessaria. In quegli anni era data per imminente l'istituzione della Sezione autonoma di Bolzano del TAR e molti politici ritenevano che tale organismo sarebbe stato sufficiente per valutare adeguatamente i reclami presentati dai cittadini. Ma l'istituzione del Tribunale di Giustizia Amministrativa fu ripetutamente posticipata e il Consiglio provinciale decise perciò di puntare sulla Difesa civica. Anche questo progetto incontrò però più d'un ostacolo. Il primo testo di legge fu respinto dal governo centrale perché conteneva disposizioni che esulavano dalle competenze provinciali e fu pertanto modificato dalla prima Commissione legislativa presieduta dal consigliere provinciale SVP Klaus Dubis. Solo a questo punto il Governo dette il proprio consenso e la legge, la n. 15 del 9 giugno 1983, fu pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione ed entrò in vigore poco dopo.

2. Gli esordi

La legge sulla Difesa civica del 1983 constava complessivamente di 14 articoli e disciplinava istituzione, attività, nomina, durata del mandato, adempimenti, personale e compenso del Difensore civico, la cui sede venne stabilita presso l'amministrazione provinciale. Ambiti di competenza e funzioni della Difesa civica furono però formulati in modo molto restrittivo, prevedendo che essa intervenisse unicamente su domanda degli interessati e potesse esaminare soltanto atti emanati dall'amministrazione provinciale. Negli anni successivi le disposizioni concernenti entrambe le questioni furono modificate in maniera sostanziale.

A questo punto era importante trovare la persona più idonea per ricoprire tale carica: serviva qualcuno che avesse una preparazione giuridica e conoscesse a fondo i meccanismi dell'amministrazione provinciale. Inoltre doveva essere una figura dotata di una certa autorevolezza politica, per far sì che fin da subito il nuovo istituto venisse accolto positivamente dall'opinione pubblica. Alla fine la scelta cadde su Heino Steger, che aveva ricoperto per quasi trent'anni la carica di dirigente dell'amministrazione regionale ed era stato diret-

tore del Südtiroler Bauernbund nonché assessore provinciale all'agricoltura. Dopo il suo pensionamento, il 15 marzo 1985 Steger divenne il primo Difensore civico. Il suo nome, ben noto negli ambienti politici e amministrativi della provincia, diede lustro alla nuova istituzione. Il 1° aprile Heinold Steger si insediò nel suo ufficio, non senza un certo scetticismo, come ebbe a scrivere nella sua relazione finale per l'anno 1988. Tuttavia egli riuscì a poco a poco a calarsi nel suo nuovo compito traendone gratificazione poiché, come scriveva, *"vedo riconosciuto il mio lavoro e il mio impegno e ho l'impressione di poter aiutare in questo modo soprattutto la parte più debole della popolazione"*. Steger non si sentiva un ispettore inviato a sorvegliare l'operato dell'amministrazione provinciale, come taluno mormorava alle sue spalle agli inizi del suo mandato, quanto piuttosto un mediatore che ricercava la via del compromesso tra cittadino e amministrazione per evitare il ricorso, molto più costoso, alla via giurisdizionale.

Alla fine di ogni anno la Difesa civica è tenuta a presentare al Consiglio e alla Giunta provinciale una relazione sull'attività svolta. Le relazioni annuali rappresentarono specie nei primi anni un'occasione preziosa per avanzare proposte migliorative. Già la prima relazione presentata da Steger si concludeva con una serie di indicazioni pratiche per rendere ancora più efficiente l'attività della Difesa civica. Per legge il Difensore civico poteva intervenire solo su richiesta delle persone interessate seguendo un preciso procedimento disciplinato dall'art. 3 della relativa legge, il quale così recitava: *"Il cittadino che abbia in corso una pratica presso gli Uffici della Provincia o degli enti di cui all'art. 2 della presente legge, ha diritto di chiedere agli stessi, per iscritto, notizie sullo stato della pratica. Decorsi 20 giorni dalla richiesta, senza che abbia ricevuto risposta o ne abbia ricevuta una insoddisfacente, può chiedere l'intervento del Difensore civico."* Una previsione, a detta di Steger, troppo restrittiva: *"Se dovessimo osservare le regole alla lettera, l'attività si ridurrebbe talmente tanto da mettere in discussione la necessità di questo istituto"*, si legge nella sua relazione, proponendo invece che *"chi ha problemi con l'amministrazione provinciale possa rivolgersi alla Difesa civica per iscritto, a*

voce o addirittura per telefono e il Difensore civico possa a sua volta raccogliere eventuali informazioni per via informale". Il suo ufficio, continuava Steger, praticava già informalmente tale approccio semplificato, anche se ciò non era del tutto conforme alle previsioni di legge. La possibilità di intervenire solo su richiesta era a suo avviso assolutamente insufficiente. Alcune problematiche infatti, pur essendo di dominio pubblico, non potevano essere affrontate senza un'esplicita istanza presentata alla Difesa civica (Steger citava l'esempio dei lunghi tempi di attesa in ambito sanitario). Inoltre egli criticava il fatto che la Difesa civica fosse insediata presso la Giunta provinciale, senza poter però influire in alcun modo sull'attività della stessa.

All'inizio fu necessario definire con precisione l'ambito di competenza della nuova istituzione. Steger fece presente che le persone interpellavano la Difesa civica per i più disparati motivi: *"Molti credevano ad esempio che il Difensore civico potesse, specie per gli indigenti, sostituire l'avvocato e seguire processi. Altri credevano che potesse sostituire il giudice nel caso di controversie private. Altri ancora presentavano reclami contro reati perseguibili penalmente."* Steger però non rispediva mai indietro nessuno senza almeno fornire un aiuto per risolvere il problema. *"Soltanto una minima parte di questi casi compare nelle statistiche. La maggioranza di essi si è risolta a voce con gli interessati, cui abbiamo suggerito di farsi rappresentare da altre sedi più idonee."* Nei suoi primi otto mesi di attività la Difesa civica registrò complessivamente 491 casi; solo per una minima parte di essi ci si attenne strettamente all'iter previsto dall'art. 3 della legge. Già nel primo anno di attività il nucleo maggiore dei problemi riguardava il settore urbanistico: casa, sussidio casa e agevolazioni edilizie rivestivano e tuttora rivestono un ruolo centrale per i cittadini della provincia di Bolzano. Steger chiese che fosse data al Difensore civico la facoltà di acquisire anche pareri esterni per poter chiarire eventuali aspetti legali controversi.

3. Inizia l'attività

Per legge la Difesa civica è tenuta a presentare annualmente una relazione conclusiva sull'attività

svolta, che viene trasmessa al Presidente della Provincia di Bolzano e a tutti i consiglieri provinciali. Anche se il successore di Steger, Werner Palla, ha denunciato con veemenza *"lo scarso interesse della politica"* per queste analisi annuali, esse rappresentano comunque documenti storici importanti poiché testimoniano anno per anno doglianze e preoccupazioni dei cittadini della nostra provincia. Fin dall'inizio queste si sono polarizzate principalmente nei settori della casa e della sanità.

Inizialmente le proposte migliorative avanzate da Steger furono ignorate e il Difensore civico non nascose la propria delusione. Nella relazione presentata a conclusione del suo secondo anno di attività egli pertanto ribadì le proprie richieste, sottolineando come *"i limiti troppo stretti imposti al Difensore civico costituiscono un freno alla sua azione."* In principio Steger e i suoi collaboratori dovettero scontrarsi con lo scetticismo dell'amministrazione provinciale, ma lentamente fu possibile instaurare un clima di reciproco rispetto. Molto più aperto e innovativo fu invece l'atteggiamento del Comune di Laives, che già nel 1986 si attivò per assicurarsi i servizi della Difesa civica, anticipando uno sviluppo che sarebbe avvenuto soltanto negli anni '90. Detto Comune infatti ritenne di potersi avvalere dei servizi della Difesa civica provinciale e indirizzò una richiesta in tal senso al Presidente della Provincia, il quale però la respinse. Non sussistevano ancora i presupposti di legge per consentire alla Difesa civica provinciale di esercitare tale doppia funzione.

Fin dall'inizio il Difensore civico della Provincia di Bolzano partecipò a convegni e dibattiti sia a livello nazionale che internazionale, instaurando in particolare un intenso dialogo con l'Accademia Europea dell'Ombudsman di Innsbruck. Steger inoltre percorse senza sosta tutto il territorio della provincia cercando, con un'intensa attività di conferenze e incontri pubblici, di far conoscere la Difesa civica a un numero sempre crescente di persone. Il suo impegno fu premiato: nel corso del suo secondo anno di attività si registrarono più di 650 casi. Come già nel primo anno, così anche questa volta la maggior parte dei casi riguardava la Ripartizione V dell'Amministrazione

provinciale, competente per urbanistica, edilizia agevolata e programmazione economica. Soltanto in questo settore si registrarono ben 150 casi. Per la prima volta Steger redasse una sorta di bilancio degli interventi: 445 furono i casi risolti, 121 ebbero esito negativo e 82 casi risultavano ancora in sospeso alla stesura della relazione. Nell'anno successivo il numero di persone che si rivolsero alla Difesa civica superò per la prima volta la soglia delle 1.000 unità e, di nuovo, la maggior parte dei casi riguardava la Ripartizione V. Ciò era dovuto sicuramente all'importanza e alle funzioni di tale struttura. La maggior parte delle richieste verteva su problematiche connesse all'acquisizione di aree edificabili, ai mutui edilizi e al sistema dei trasporti, a proposito dei quali la gente lamentava soprattutto la difficoltà di raggiungere le località periferiche. Aumentarono anche gli interventi nei confronti degli enti amministrativi statali, primo fra tutti l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS). Steger ricorda più volte nella sua relazione finale come tale Istituto non rientri affatto nel suo ambito di competenza, ma sottolinea di essersi comunque sempre prestato a fornire informazioni.

4. Un primo bilancio intermedio

A conclusione dei suoi primi tre anni di attività Steger formulò nella relazione finale del 1988 un primo bilancio intermedio. *"L'istituzione"*, scriveva Steger, *"è stata accolta in modo assolutamente positivo e rappresenta comunque una ricchezza per la provincia."* Occorreva però affrontare e risolvere ancora alcune storture. Il fatto di rivolgersi alla Difesa civica, ad esempio, non doveva essere visto come un affronto verso l'autorità, arrecando così più svantaggio che vantaggio al cittadino. Steger denunciò poi il comportamento di alcuni dipendenti provinciali. *"È il funzionario che è a servizio del cittadino o viceversa?"*, chiede nella sua relazione. *"Continuiamo a ricevere lamentele sull'atteggiamento brusco e maleducato di taluni funzionari. I direttori degli uffici devono porre un argine a tutto ciò."* Ancora una volta Steger critica la legge sulla Difesa civica, che secondo lui non è al passo coi tempi, e indica la necessità di emendare al più presto in particolare l'art. 2 (impossibilità di intervenire *motu proprio*) e l'art. 3 (procedura burocrattizzata). A distanza di

tre anni dal suo insediamento molti credono ancora che il Difensore civico sia un avvocato a titolo gratuito e lo contattano per dirimere controversie private o avere informazioni su questioni di confini, diritti di usucapione, affitti, curatele ecc. In tutti questi casi Steger indirizza le singole persone alle varie sedi competenti.

Steger auspica poi una riduzione del numero delle leggi provinciali, tra le quali è difficile orientarsi anche e soprattutto a causa dell'affastellarsi di interventi di modifica. Anche per i testi di legge si invoca maggiore semplicità e omogeneità, citando ancora una volta l'esempio negativo dato dal settore dell'urbanistica e dell'edilizia.

L'istituzione della Difesa civica fu anche una conseguenza indiretta della chiusura del Pacchetto e del conseguente trasferimento alla Provincia di molteplici competenze statali e regionali. Per questo motivo Steger amava paragonare l'amministrazione provinciale a un'impresa artigiana che nel giro di pochi anni è cresciuta fino a diventare un'azienda industriale, anche per ciò che riguarda il numero dei dipendenti. All'epoca l'amministrazione provinciale contava oramai 6.500 impiegati: è ovvio che una tale "crescita" non poteva compiersi del tutto senza intoppi ed era inevitabile che sorgessero difficoltà e sovrapposizioni nella distribuzione delle varie competenze. Steger accolse perciò con molto favore la riforma dell'amministrazione provinciale, i cui primi passi furono avviati proprio nel 1989.

5. Nuovi compiti

La fine degli anni '80 vide un ampliamento degli ambiti di competenza della Difesa civica. Con l'art. 15 della legge 18 agosto 1988, n. 33, il Consiglio provinciale stabilì che la Difesa civica potesse intervenire anche nel settore sanitario. Nei primi anni approdarono sul tavolo del Difensore civico sempre gli stessi reclami: errori clinici, ricoveri nelle strutture di lungodegenza e problemi per il riconoscimento dell'invalidità. Steger chiese inoltre al Consiglio provinciale di estendere le competenze della Difesa civica anche ai comuni, come già avveniva nella vicina provincia di Trento e come suggeriva del resto l'art. 8, comma 1, della legge statale 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento delle autonomie locali": "Lo statuto pro-

vinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini."

Anche a livello locale — cioè comunale — occorre dunque prevedere una Difesa civica. Nella sua relazione Steger ricordò poi il 2. Congresso europeo delle Difese civiche, definendolo come il momento più significativo dell'anno appena trascorso. "Nel contesto democratico la tutela del cittadino diventa un aspetto sempre più importante", scriveva, ribadendo come l'accordo tra governo e cittadini, sempre meno disposti ad accettare decisioni unilaterali calate dall'alto, fosse destinato ad assumere un peso determinante in futuro. Steger citò l'esempio positivo dell'Unione Commercio, che alla Fiera campionaria di Bolzano del 1990 aveva proposto l'istituzione di un Ombudsman dei consumatori, secondo il modello svedese, per migliorare il rapporto tra questi ultimi e i commercianti.

Il 9 maggio 1989 Heinold Steger fu confermato Difensore civico per la durata di un'ulteriore legislatura. Quella del 1990 fu la sua ultima relazione annuale: il primo Difensore civico della Provincia di Bolzano si spense infatti nell'aprile 1991. Nella seduta dell'11 aprile 1991 la Presidente del Consiglio provinciale Rosa Franzelin-Werth ebbe parole di grande apprezzamento per l'ex consigliere:

"Il 18 febbraio 1985 il dott. Heinold Steger fu nominato, con deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano su proposta del Consiglio provinciale, primo Difensore civico della Provincia di Bolzano. (...) Con l'elezione del dott. Heinold Steger a Difensore civico il Consiglio provinciale ha operato davvero una buona scelta. In breve tempo egli è riuscito a far diventare il nuovo istituto della Difesa civica, secondo lo spirito della legge, un autentico punto di riferimento per i reclami e le doglianze dei cittadini, uno "sportello" per i problemi della gente semplice. Nella sua veste di Difensore civico il dott. Steger si è impe-

gnato con la tenacia che gli era propria e con tutti i mezzi a sua disposizione per difendere i diritti dei cittadini nella lotta contro l'eccessiva burocrazia dell'amministrazione pubblica: un compito che è diventato per lui un'autentica missione, che egli ha assolto con grande equilibrio e sensibilità mettendo a frutto l'esperienza maturata nell'ambito politico e amministrativo, dove nel corso della sua vita aveva rivestito cariche importanti. In questo momento mi sento perciò in dovere di esprimergli la nostra riconoscenza e un ringraziamento sincero a nome di tutto il Consiglio provinciale."

6. Inizia il mandato di Werner Palla

Dopo la scomparsa di Steger trascorsero quasi dieci mesi prima che venisse designato un successore. Werner Palla si insediò alla guida della Difesa civica il 1° febbraio 1992. Giurista e segretario comunale, Palla aveva lavorato per quasi vent'anni presso l'Ufficio per l'edilizia abitativa agevolata, e successivamente era stato funzionario presso il Credito fondiario del Trentino-Alto Adige. Nel gennaio 1993 Palla redasse la sua prima relazione annuale, nella quale così tratteggiò la sua visione dell'ufficio del Difensore civico: "Il Difensore civico è spesso la proverbiale 'ultima ruota del carro'. Ciò significa che le persone si rivolgono a lui soltanto dopo aver interpellato — senza successo — tutti i possibili altri interlocutori." Spesso però il Difensore civico non può far altro che confermare agli interessati l'impraticabilità di quanto chiedono. Anche questo tuttavia è un passaggio importante, perché a quel punto il cittadino comprende che il suo problema è stato preso sul serio. La Difesa civica — Palla ne era convinto — ha il compito di trovare soluzioni, non di cercare colpevoli.

Anche Palla fu contattato all'inizio della sua attività da molti cittadini (ne contò circa 650) appartenenti alle fasce di reddito medio e basso alla ricerca di informazioni di natura giuridica su successioni, diritto di famiglia o questioni di proprietà. "Spesso si tratta di persone indifese, disilluse o malate, che esitano a rivolgersi alla pubblica amministrazione e preferiscono piuttosto parlare col Difensore civico", scrive Palla nella sua prima relazione annuale. "Mettere alla porta sarebbe

disumano. Ascoltarle non sarà forse una competenza del Difensore civico, però è un suo dovere. E nei casi in cui non poteva dare risposte o consigli precisi, egli si è rivolto ad amici magistrati e avvocati."

Il 1992 fu l'anno del primo trasloco per gli uffici della Difesa civica, che passarono dal Palazzo Raiffeisen in via Raiffeisen 2 al secondo piano del Palazzo provinciale II in via Crispi 6. I nuovi spazi, palesemente insufficienti per l'intenso afflusso di persone, furono considerati fin dall'inizio soltanto una soluzione provvisoria. Inoltre il fatto che fossero dislocati in un palazzo provinciale metteva in discussione, secondo Palla, l'immagine di neutralità della Difesa civica.

Con la legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10, fu intrapresa la riforma degli uffici provinciali, ormai divenuta una necessità impellente. Furono create nuove strutture e nuove ripartizioni, ma i problemi della gente rimasero gli stessi. La maggior parte delle istanze riguardava ancora il settore dell'edilizia abitativa, dove rimaneva sempre molto elevato il numero delle domande di contributo. Anche la normativa di settore continuava a essere poco comprensibile e a prestarsi a interpretazioni discordanti.

7. Le competenze della Difesa civica si allargano

Nel 1993 per la prima volta il numero degli accessi alla Difesa civica superò le 1.500 unità. Un terzo dei casi riguardava problemi con i Comuni, la Regione e lo Stato, tutti enti che non ricadevano nell'ambito di competenza del Difensore civico, ma per Palla ciò era un aspetto secondario. A suo avviso l'aspetto determinante è "che ogni cittadino in provincia di Bolzano, nel caso di situazioni conflittuali con il proprio comune, possa rivolgersi con fiducia a un referente imparziale". In mancanza di un Difensore civico nazionale, regionale o comunale le persone si rivolgono dunque al Difensore civico della Provincia: un approccio confermato in quegli anni dalla sentenza n. 24 del 18 febbraio 1993 emanata dalla II. sezione del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa della Liguria, in base alla quale non solo gli uffici regionali, ma anche tutti gli altri enti

e istituzioni operanti nel territorio della regione sono tenuti a collaborare con la Difesa civica.

L'art. 8 della legge statale n. 142/1990 sancì la facoltà per Province e comuni di istituire una propria Difesa civica. In provincia di Bolzano l'introduzione di una Difesa civica comunale che esercitasse le sue funzioni nei confronti delle singole amministrazioni comunali, analogamente a quanto già accadeva in alcune grandi città italiane, fu oggetto di dibattito, ma la proposta apparve fin dall'inizio difficilmente concretizzabile a causa delle dimensioni troppo piccole della maggior parte dei comuni della provincia. Il mondo politico era orientato piuttosto ad attribuire alla Difesa civica provinciale anche competenze a livello comunale, compensando la distanza geografica delle vallate periferiche con un aumento dei giorni di udienza nei relativi distretti. La legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, dettò nuovi criteri per gli statuti comunali, che contemplavano l'introduzione della Difesa civica a supporto dei cittadini nel caso di controversie con il comune; era però necessaria un'esplicita dichiarazione di volontà in tal senso da parte del Consiglio comunale. Su 116 comuni, 96 introdussero nel nuovo statuto la Difesa civica. Ma l'attuazione concreta procedette a rilento e in alcuni comuni l'attesa si protrasse per più di vent'anni. Nel 2004, al termine del mandato di Palla, la situazione era la seguente: 97 comuni prevedevano nel loro ordinamento la figura del Difensore civico, 19 comuni non l'avevano introdotta, mentre il comune di Rodengo aveva addirittura escluso la proposta *expressis verbis*. Dei suddetti 97 comuni, soltanto 56 avevano sottoscritto la necessaria convenzione con la Difesa civica, mentre i restanti 41 non avevano ancora tradotto in pratica l'impegno assunto con l'approvazione dello Statuto.

Come già il suo predecessore Steger, anche Palla si chiese spesso come riformare e rendere più moderna la legge sulla Difesa civica provinciale. Egli sostenne la necessità di insediare la Difesa civica presso il Consiglio provinciale e non più, com'era stato fino ad allora, presso la Giunta provinciale, giacché il Difensore civico viene nominato dal Consiglio. Era necessario inoltre prevedere espressamente nella legge che il

Difensore civico non si limita a esaminare i reclami, ma può anche svolgere attività di consulenza, svincolando così la richiesta del singolo interessato dalla necessità di aprire ogni volta uno specifico procedimento, come finora previsto dalla legge. Occorreva poi dare maggiore autorevolezza ai suggerimenti del Difensore civico e mettere in atto le sue raccomandazioni, o in caso contrario motivare per iscritto la loro mancata osservanza. E ancora, la nuova legge avrebbe dovuto prevedere per vari organi (in particolare il Comitato per l'edilizia residenziale e la Commissione per l'assegnazione degli alloggi) l'obbligo di consultare il Difensore civico allo scopo di prevenire fin dal principio molti equivoci e problemi.

8. La nuova legge sulla Difesa civica del 1996

Alla fine gli appelli di Steger e Palla furono esauriti: la vecchia legge sulla Difesa civica del 1983 fu abrogata e sostituita da una normativa più moderna. A tale processo dette un importante impulso il convegno internazionale tenutosi a Bolzano il 28 marzo 1996 su iniziativa della Presidente del Consiglio provinciale Sabine Kasselatter-Mur e dedicato all'attività della Difesa civica vista nel suo spettro complessivo, da quella di generico "sportello reclami" fino a quella di portavoce di interessi specifici. La legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14, gettò le basi per una nuova Difesa civica. Il nuovo testo di legge recepiva alcune delle richieste avanzate dal primo Difensore civico e dal suo successore, come l'insediamento dell'istituzione presso il Consiglio provinciale, il riconoscimento esplicito della competenza della Difesa civica per le questioni attinenti i Comuni e l'estensione dell'attività a ulteriori ambiti di competenza quali sanità, tutela dell'ambiente e minori.

In proposito la nuova legge consentiva al Difensore civico di affidare la trattazione di tematiche specifiche a singoli collaboratori appositamente assegnatigli e di richiedere pareri legali a professionisti esterni.

Ma la riforma non era abbastanza incisiva per l'allora Difensore civico Palla, che sollecitò ulteriori interventi. La legge aveva infatti confermato il carattere pesantemente burocratizzato delle

modalità d'intervento della Difesa civica, nonostante questa nei suoi diciannove anni di attività, lungi dall'adeguarsi, le avesse sempre considerate dei "facciosi procedurali". Occorreva poi sganciare finalmente la durata del mandato del Difensore civico da quella del Consiglio provinciale, poiché tale abbinamento automatico andava a "creare un clima di dipendenza o quantomeno un'ottica distorta". Ma il limite più grave Palla lo individuava nella procedura di assegnazione del personale: "Il Consiglio provinciale potrà assegnare proprio personale al Difensore civico senza che quest'ultimo possa esprimersi in proposito." Nel gennaio 1997 fu approvata una modifica che sollevò un immediato polverone. Il Consiglio provinciale aveva infatti inserito nella legge un nuovo comma 2-bis che prevedeva l'obbligo per i Comuni di versare un contributo per il servizio della Difesa civica. Si trattava di una disposizione assai vaga, che di lì a pochi anni avrebbe condotto a un'aperta controversia tra il Difensore civico Palla e l'allora Presidente del Consiglio provinciale Thaler.

A livello statale la legge 15 maggio 1997, n. 127, (cd. Bassanini-bis) intervenne ad ampliare l'ambito di competenza della Difesa civica, autorizzando i Difensori civici regionali — in assenza di un Difensore civico nazionale — a esercitare le proprie funzioni anche nei confronti degli organi dello Stato presenti nei rispettivi territori, con esclusione di quelli operanti nei settori della difesa, della pubblica sicurezza e della giustizia. Nel frattempo un nuovo trasloco interessò gli uffici della Difesa civica, che dagli angusti e non neutrali spazi di via Crispi si trasferirono nel cuore del centro storico, al terzo piano di via Portici 22.

9. Un'istituzione sempre più familiare ai cittadini

Nel 1997 il Difensore civico non pubblicò la consueta relazione annuale. Palla vi provvide solo l'anno seguente, motivando il fatto con l'insufficiente dotazione di personale e lamentando nel contempo che la relazione annuale della Difesa civica suscitasse comunque "scarso interesse presso i politici e gli amministratori". Nel 1998 si rivolsero agli uffici del Difensore civico

oltre 2.000 persone.

Se per un verso ciò è da ricondursi, secondo Palla, a una maggiore conoscenza dell'istituzione e dei suoi compiti da parte della popolazione della provincia, anche grazie all'intensa attività di conferenze e incontri pubblici da lui promossa, d'altra parte "il costante aumento di contatti con la Difesa civica si motiva anche con l'estensione del campo di intervento di quest'ultima", come egli stesso scriveva nella sua relazione. Con l'entrata in vigore dell'art. 16 della legge statale n. 127/97 fu assegnata alle Difese civiche delle Regioni e delle Province autonome la competenza a esercitare le proprie funzioni anche nei confronti delle amministrazioni statali periferiche, con esclusione di quelle operanti nei settori della difesa, della pubblica sicurezza e della giustizia. Il Difensore civico peraltro era sempre intervenuto anche in passato presso gli uffici statali, benché con scarsa possibilità di incidere sulle situazioni denunciate. La legge statale veniva ora a legittimare tale prassi.

Nella relazione del 1998 fece la sua prima comparsa un termine che ci accompagnerà ancora a lungo: "mobbing". Palla rileva come più persone impiegate presso l'amministrazione provinciale soffrano di problemi psicologici e suggerisce pertanto già nel 1998 di istituire un apposito "servizio di consulenza psicologica aziendale".

Motivo di profonda irritazione furono sempre, per Palla, i funzionari e gli amministratori chiusi a priori a qualsiasi ipotesi di collaborazione con la Difesa civica, tanto che in qualche caso fu tentato di richiedere l'intervento dell'organo di disciplina per sanzionare il comportamento del personale con un ammonimento formale come previsto dalla legge. Palla tuttavia preferì rinunciarvi, ravvisando su questo aspetto una sostanziale disparità di trattamento tra il funzionario, al quale si sarebbe potuta applicare la sanzione disciplinare, e l'assessore competente, contro il quale non era invece possibile intervenire. Il più delle volte infatti i funzionari si limitavano a eseguire le istruzioni fornite dal politico, il cui comportamento non collaborativo però non poteva essere in alcun modo sanzionato. Più volte Palla sollecitò la pubblica amministrazione a organizzare corsi di formazione obbligatori per il proprio personale, nella convinzione che fosse possibile "apprendere" il

giusto modo di porsi nei confronti delle persone. Del resto molti dei casi sottoposti alla Difesa civica erano da ricondursi proprio a un atteggiamento distante e scostante da parte dell'amministrazione: *"Il funzionario manca spesso di empatia, egli non riesce cioè a immedesimarsi nella situazione del cittadino. La semplice cortesia non basta, occorre anche competenza, perché purtroppo anche un'affermazione cortese ma errata può avere conseguenze disastrose. E anche quando l'informazione fornita è cortese e corretta, ciò può non bastare se la risposta è formulata in un burocratese incomprensibile"*. scrive Palla nella sua relazione sull'anno 1995. Il cittadino, continua Palla, non è suddito bensì partner della pubblica amministrazione. Il 3 marzo 1999 Werner Palla fu confermato nelle funzioni di Difensore civico per un'ulteriore legislatura.

Nell'anno 2000 una nuova controversia investì i rapporti tra il Difensore civico Palla e il Presidente del Consiglio provinciale Hermann Thaler (SVP). Nel luglio di quell'anno Thaler aveva tentato infatti di far passare alcune modifiche alla legge sulla Difesa civica da lui proposte senza preventivo confronto con l'istituzione direttamente interessata. Le modifiche riguardavano in particolare la competenza del Difensore civico sulle questioni inerenti i comuni e stabilivano che sarebbe toccato al Presidente del Consiglio provinciale e non al Difensore civico – com'era fino a quel momento – stipulare le apposite convenzioni con i medesimi. Ma Palla si oppose alla proposta e il testo finale approvato dal Consiglio provinciale recitava: *"Il Difensore civico può (...) concludere convenzioni con (...) i comuni"*. Thaler voleva inoltre che i comuni versassero un contributo per l'attività della Difesa civica, mentre la norma in vigore fino a quel momento prevedeva solo la possibilità per il Consiglio provinciale di stabilire un contributo. *"Se i comuni saranno costretti a pagare il servizio del Difensore civico"*, era il timore espresso da Palla, *"essi smetteranno di avvalersene, e questo non va certo a vantaggio dei cittadini della provincia"*. Dopo lunghe discussioni Thaler ritirò infine i propri emendamenti.

10. Il cittadino al centro

Lungo tutto il suo mandato di Difensore civico

Palla pose sempre il cittadino al centro del suo lavoro e delle sue attenzioni. Una tappa decisiva in tal senso fu l'introduzione nel 2000 delle udienze presso gli ospedali di Bressanone e di Brunico, sulle quali il Presidente del Consiglio provinciale Thaler cercò nuovamente di intervenire sollecitando in una nota il Difensore civico a *"riconsiderare l'opportunità di tale decisione"*. Palla allora soppresse le udienze, ma l'ondata di indignazione suscitata nei media fece sì che in capo a tre settimane le udienze presso gli ospedali fossero nuovamente ripristinate. L'obiettivo era quello di introdurre le ore di udienza anche presso gli ospedali di Bolzano e di Merano, ma inizialmente la Difesa civica non riuscì a trovare un accordo con le rispettive direzioni ospedaliere. Fin dal principio il settore della sanità era stato tra quelli più frequentemente criticati dai cittadini, con un elevato numero di reclami relativi in particolare a presunti errori clinici. Ciò indusse Palla a chiedere l'istituzione di un'apposita commissione conciliativa per le questioni relative alla responsabilità civile dei medici, ma la proposta incontrò il netto rifiuto dell'assessore competente Otto Saurer (SVP).

Sempre nel 2000 vide le stampe anche un opuscolo informativo trilingue sull'attività della Difesa civica che contribuì, accanto alle numerose conferenze tenute sul territorio, a far conoscere sempre più l'istituzione. Palla sollecitò pure l'introduzione di alcune nozioni fondamentali sulla Difesa civica e sulla figura dell'Ombudsman nei programmi di insegnamento degli istituti scolastici della provincia: da due a quattro lezioni da tenere nelle ore di diritto o di educazione civica, per illustrare i compiti del Difensore civico. Ma la sua richiesta non ebbe risposta.

La riforma costituzionale del 2001 ha pressoché eliminato il controllo dell'amministrazione provinciale sugli atti dei Comuni. In precedenza i Comuni erano tenuti a sottoporre al vaglio della Ripartizione Enti locali tutte le proprie deliberazioni; dal 1998 il controllo (la cosiddetta "vigilanza sui comuni") verte esclusivamente sugli atti più importanti. Tuttavia la soppressione di tale meccanismo di controllo ha prodotto giocoforza un più frequente ricorso ai servizi del Difensore civico: nel solo anno 2003 il numero dei casi concer-

nenti i Comuni ha registrato un'impennata del 37 per cento, passando dai 274 casi del 2002 a 739 casi nell'anno successivo.

Il 4 aprile 2004 fu l'ultimo giorno di lavoro per Werner Palla: nei suoi quasi dodici anni di servizio alla guida della Difesa civica si erano rivolte a lui circa 25.000 persone, per un totale di 8.674 pratiche trattate. Di queste, oltre il 71 per cento era stato poi risolto con soddisfazione del ricorrente, ovvero del cittadino.

Tra i problemi segnalati dai cittadini una parte preponderante ebbe per oggetto anche nell'era Palla i settori dell'urbanistica e dell'edilizia abitativa. Ad essi si aggiunse il tema delle vaccinazioni obbligatorie, che dal 1994, anno dell'introduzione dell'obbligo di legge, sollecitò ripetutamente l'attenzione della Difesa civica. La norma secondo cui i bambini e ragazzi non vaccinati contro l'epatite B non potevano essere ammessi alla scuola dell'obbligo o agli esami di licenza suscitò notevoli perplessità nello stesso Difensore civico. Alla fine dovette intervenire addirittura il Capo dello Stato: il D.P.R. 26 gennaio 1999, n. 355 stabilì che la mancata certificazione non comporta il rifiuto di ammissione dell'alunno alla scuola dell'obbligo o agli esami. Negli ultimi anni aumentarono sensibilmente anche i reclami relativi a casi di inquinamento acustico; nel solo triennio 2001-2003 furono ben 30 i reclami collettivi presentati — il più delle volte senza esito alcuno — da gruppi di residenti delle aree interessate. Le proposte e gli spunti suggeriti da Palla per una revisione della normativa in materia non trovarono mai molta eco tra i responsabili politici. Maggior fortuna ebbe invece il suo impegno per la revisione della legge provinciale sulla Difesa civica, come sottolineò con soddisfazione lui stesso nella relazione 2001-2003.

11. Per la prima volta una donna alla guida della Difesa civica

Dopo Werner Palla toccò per la prima volta a una donna guidare la Difesa civica della provincia di Bolzano. Burgi Volgger, laureata in giurisprudenza, insegnante di scuola media superiore e mediatrice penale, era conosciuta per il suo ruolo di

presidente dell'associazione "La strada — Der Weg", che in provincia di Bolzano gestisce comunità alloggio per minori, centri giovani e una comunità terapeutica per tossicodipendenti. Assunta la carica di Difensora civica nell'aprile 2004, essa ne sottolineò fin dal principio il ruolo mediativo, puntando da subito a migliorare la comunicazione con i vari uffici e funzionari, cercando di aprire nuove strade e nuovi canali di relazione e portando avanti nei confronti delle amministrazioni un'opera di persuasione che permise di abbattere progressivamente pregiudizi e tensioni gravanti sui rapporti con la Difesa civica. I primi frutti si videro nella collaborazione con le Unità sanitarie. Presso le Aziende sanitarie di Bolzano e di Merano furono istituiti nel 2004 appositi gruppi di lavoro incaricati di esaminare i ricorsi presentati alla Difesa civica; ne faceva parte anche una collaboratrice della Difesa civica incaricata da Burgi Volgger di occuparsi specificamente delle questioni relative all'ambito sanitario.

Nel primo anno di attività della nuova Difensora civica si sono rivolte ai suoi uffici oltre 2.500 persone. Di queste, un terzo lamentava di aver subito un trattamento ingiusto o scorretto da parte della pubblica amministrazione e cercava nella Difesa civica un sostegno alle proprie istanze; questo tipo di reclami è andato aumentando di anno in anno. Un altro terzo era costituito da cittadini che semplicemente chiedevano alla Difensora civica un consiglio rapido e neutrale su determinate controversie.

Del terzo gruppo fanno parte due categorie di persone: innanzitutto quelle che si sono già rivolte a tutti gli uffici e a tutti i politici e che ora, spesso in preda alla più totale disperazione, vedono nella Difesa civica "l'ultima spiaggia". Di loro Burgi Volgger scrive nel proprio rapporto annuale che "si tratta il più delle volte di casi senza speranza", dove il compito della Difesa civica è quello di spiegare agli interessati che il loro problema non può essere risolto come essi vorrebbero. Il secondo gruppo comprende invece soggetti con difficoltà personali, finiti — spesso senza colpa — in situazioni di grave disagio sociale e bisognosi non tanto di consulenza legale quanto piuttosto di un concreto sostegno materiale. A seconda del

bisogno specifico queste persone vengono di volta in volta indirizzate a una delle numerose strutture sociali pubbliche o private operanti nel territorio provinciale, con le quali la Difesa civica intrattiene da sempre stretti contatti. Nell'anno 2007 il numero di persone che si sono rivolte alla Difesa civica per avere aiuto o consiglio ha superato per la prima volta la soglia delle 3.000 unità.

Nel primo anno di attività di Burgi Volgger tre nuovi Comuni stipularono con la Difesa civica la convenzione che consentiva ai propri cittadini di avvalersi del Difensore civico provinciale per le questioni di interesse comunale. Si arrivava così per la prima volta a garantire il servizio del Difensore civico comunale a più della metà dei comuni della provincia e a oltre il 70 per cento della popolazione complessiva. Il numero di segnalazioni e reclami pervenuti in questo settore è sempre rimasto elevato, con una prevalenza di casi relativi all'inquinamento acustico provocato dalla vicinanza di esercizi pubblici o di vie di comunicazione sempre più trafficate. Ma non solo i semplici cittadini, anche qualche sindaco ha richiesto la consulenza della Difesa civica per riuscire a risolvere determinate questioni in maniera rapida e non burocratica.

12. Una visione strategica per la Difesa civica della Provincia di Bolzano

Nell'estate 2004 venne istituito un gruppo di lavoro incaricato di affrontare la tematica del Garante dei minori. Anche la Difensora civica Volgger fu chiamata a farne parte. La legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14, consentiva al Difensore civico di affidare a singoli collaboratori la trattazione di questioni specifiche concernenti la tutela dell'ambiente, il settore sanitario e i minori, ma fino a quel momento la Difesa civica disponeva unicamente di una referente specifica per i reclami inerenti all'ambito sanitario; la tutela dei minori non aveva ancora un referente proprio. In assenza di un intervento statale nel settore, alcune Regioni decisero di agire autonomamente insediando un Garante dei minori a livello regionale. Da tempo il "Südtiroler Jugendring" auspicava che anche in provincia di Bolzano fosse introdotta, su modello dell'analoga istituzione austriaca, la figura del Garante dei minori a tutela delle i-

stanze dei più piccoli e Burgi Volgger era dell'avviso che la Difesa civica fosse pienamente in grado di svolgere con efficacia tale funzione.

Col tempo iniziarono a farsi avanti anche altre categorie rivendicando l'istituzione di un apposito ufficio di tutela per le loro specifiche istanze, cosa che portò la Difensora civica a chiedersi come fosse possibile *"rispondere alle diverse esigenze evitando nel contempo che l'istituzione 'Difesa civica' ne uscisse frammentata"*. Burgi Volgger formulò pertanto una *"visione strategica della Difesa civica altoatesina"* ipotizzando la realizzazione di una *"Casa della Difesa civica"* che accogliesse sotto un unico tetto – accanto agli uffici preposti alla tutela degli interessi dei cittadini intesi in senso generale – anche dei referenti istituzionali specifici per le questioni inerenti il settore sanitario e quello dei minori, non escludendo la possibilità di prevedere in futuro ulteriori referenti specializzati in ambiti particolari come quelli degli anziani, della disabilità e dell'immigrazione. *"L'obiettivo è quello di dare una risposta complessiva con un approccio snello e informale ai diversi problemi sollevati dai cittadini, tenendo conto della necessaria specializzazione richiesta da determinati settori,"* scrive Burgi Volgger, *"evitando di avere più strutture operanti in parallelo e offrendo a tutti i cittadini un unico 'sportello' di riferimento al quale presentare i propri reclami relativi al settore pubblico."*

Si avviarono così i primi passi verso una progressiva specializzazione. Le istanze relative all'ambito ospedaliero e sanitario sono oggi affidate a un'unica collaboratrice, che risponde direttamente alla titolare della Difesa civica e funge per così dire da *"Difensora civica dei pazienti"*, i quali possono rivolgersi a lei anche nel corso delle apposite udienze mensili fissate presso gli ospedali di Bolzano e di Merano. Su sollecitazione della Difensora Volgger sono state inoltre poste le basi giuridiche per l'istituzione di una Commissione conciliativa per questioni di responsabilità medica. Tale organismo era da sempre negli obiettivi della Difesa civica: già Werner Palla ne aveva ripetutamente richiamato l'importanza nel corso del suo mandato, sottolineando che essa avrebbe consentito di affrontare con mutuo vantaggio delle parti soprattutto i casi di presunti errori clinici. Il progetto è stato elaborato in stretta collaborazione con il Dipartimento

alla sanità, l'Autorità garante per i diritti del malato presso l'Ospedale di Innsbruck e l'Ordine dei medici.

Il 3 ottobre 2005 si è svolto a Bolzano il convegno internazionale "Difese civiche in Europa: quale futuro per la Difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano?" promosso dalla Difensora civica Volgger, cui hanno preso parte, oltre alla Garante per i minori del Land Tirolo, anche il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Friuli-Venezia Giulia, il Difensore civico della Regione Toscana, il Garante per i diritti del Malato del Land Tirolo, il Difensore civico austriaco e l'Ombudsman del Canton Zurigo. L'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della provincia di Bolzano, avvenuta con legge provinciale 26 giugno 2009, n. 3, si deve non da ultimo allo stimolo derivante dai risultati positivi evidenziati dai vari territori presenti al convegno. Il primo a ricoprire la carica di Garante fu Simon Tschager, eletto dal Consiglio provinciale di Bolzano il 6 maggio 2010.

Nel frattempo il progetto di una "Casa della Difesa civica" ha trovato una prima parziale realizzazione. Nel novembre 2010 gli uffici della Difesa civica si sono trasferiti nella sede attuale in via Cavour 23, dove occupano gli ampi e luminosi locali del secondo piano, mentre al primo piano ha sede la Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Nello stesso stabile è ospitato anche il Comitato provinciale per le comunicazioni. L'intuizione si è rivelata vincente: grazie anche alla vicinanza fisica la collaborazione tra queste tre istituzioni funziona ottimamente.

13. Un'intensa opera di persuasione

Dal 1993 i Comuni della provincia di Bolzano possono stipulare con la Difesa civica un'apposita convenzione che consente ai propri cittadini di rivolgersi al Difensore civico provinciale nelle controversie che riguardano le rispettive amministrazioni comunali. All'epoca dell'elezione di Burgi Volgger a Difensora civica, però, meno della metà dei Comuni aveva provveduto a sottoscrivere la convenzione. Nel 2006, allorché questi furono chiamati a rinnovare i propri statuti, la Difensora civica avviò un'azione su vasta scala con una lettera indirizzata a tutti i sindaci. "So-

prattutto nei comuni in cui è presente una fitta rete di parentele la gente si rivolge volentieri alla Difesa civica, percepita come istituzione neutrale e indipendente, non coinvolta nella vita di paese. Come tutti sanno, per quanto limpida e corretta possa essere l'azione di un comune, vi saranno sempre dei cittadini che metteranno in dubbio ogni decisione adottata dai suoi amministratori", scriveva Burgi Volgger. Il risultato fu che tutti e 116 i comuni della provincia di Bolzano decisero di prevedere espressamente nel proprio statuto l'istituzione del Difensore civico.

Burgi Volgger ha dedicato molto tempo a ottenere la fiducia dei Comuni, cercando di evidenziare i vantaggi di tale collaborazione nel corso di innumerevoli colloqui personali con sindaci, assessori e segretari comunali. *"Una collaborazione costruttiva è divenuta possibile solo dopo aver persuaso i comuni che l'intervento della Difesa civica poteva offrire l'opportunità di migliorare l'attività amministrativa e i rapporti con i cittadini",* sottolinea la Difensora civica nella relazione sull'attività 2006, anno in cui la convenzione fu sottoscritta da ben 36 dei 116 Comuni. Altri dieci si aggiunsero nel 2007. Nel 2010 infine la convenzione si è estesa agli ultimi due comuni, Laion (14 aprile) e Tubre (13 maggio). Oggi tutte le amministrazioni comunali si sono impegnate a collaborare con la Difensora civica, e ogni cittadino della provincia può rivolgersi alla Difesa civica in caso di contenzioso con il proprio Comune. Naturalmente ciò ha fatto progressivamente lievitare il numero dei casi trattati. Spesso i cittadini si rivolgono alla Difensora civica perché si sono visti negare il diritto di accesso agli atti. Nei Comuni, poi, ai problemi di tipo giuridico si aggiungono frequentemente anche quelli di natura personale: in questi casi uno sguardo esterno obiettivo e distaccato porta beneficio per tutte le parti coinvolte.

I Comuni più grandi — Bolzano, Bressanone e Merano — hanno individuato dei collaboratori competenti specificamente incaricati di curare i contatti con la Difesa civica: un sistema che ha dato ottimi risultati e ha consentito di migliorare sensibilmente la collaborazione con le rispettive amministrazioni.

14. Informazione e comunicazione

Negli anni seguiti alla fondazione della Difesa civica la nostra provincia ha subito profonde trasformazioni. L'istituzione si è nel frattempo radicata, il termine "Difesa civica" è diventato un concetto corrente. Un'indagine ASTAT del 2007 ha rivelato che in provincia di Bolzano tre abitanti su quattro conoscono la Difesa civica e che la metà di loro ne conosce anche le funzioni. Ciò non toglie che vi siano ancora molte persone con un'idea errata del Difensore civico, che considerano una sorta di avvocato gratuito pronto a difenderle in tutte le controversie legali immaginabili. Onde prevenire tali malintesi e illustrare correttamente il lavoro della Difesa civica, dall'anno 2000 viene pubblicato un apposito opuscolo informativo. In occasione del 25. anniversario della Difesa civica Burgi Volgger ha rielaborato l'opuscolo "È un tuo diritto!" arricchendolo con una serie di vignette umoristiche disegnate dall'artista sudtirolese Hanspeter Demetz. La pubblicazione è stata poi inviata a 55.000 famiglie residenti nel territorio della provincia. "La Difesa civica, infatti, può svolgere efficacemente il suo compito istituzionale solo facendo debitamente conoscere ai cittadini le proprie funzioni e competenze", scrive Burgi Volgger nel suo resoconto sull'attività svolta nell'anno 2008.

Oltre all'opuscolo trilingue la Difesa civica ha curato anche il restyling della propria pagina web rendendola più agile e immediata. Il nuovo portale consente per la prima volta di inoltrare i reclami anche per via telematica. Le modalità con cui i cittadini contattano la Difesa civica hanno subito negli anni una profonda trasformazione. Se all'inizio la gente si presentava di persona per esporre le proprie istanze, con l'andar del tempo il numero di persone che contattava il Difensore civico telefonicamente per presentare un reclamo è andato progressivamente aumentando, fino a superare per la prima volta nel 2005 quello dei colloqui diretti. Nel 2006 è stata introdotta la possibilità di inoltrare reclami e richieste anche per e-mail. Gli utenti ricorrono spesso e volentieri allo strumento del reclamo telematico; nel 2007 il numero dei reclami online ha superato per la prima volta quello dei reclami inoltrati alla Difesa

civica mediante la posta tradizionale. Oggi quindi l'aiuto che può offrire il Difensore civico è a portata di mano come mai prima: i cittadini possono sottoporre le proprie istanze tramite un colloquio personale, al telefono, per posta, fax, e-mail oppure online. Oltre ai normali orari di ricevimento presso la sede di Bolzano, la Difensora civica ha un regolare calendario di udienze presso le sedi periferiche di Bressanone, Brunico, Egna, Merano, Ortisei, San Martino in Badia, Silandro e Vipiteno.

Anche i quotidiani locali danno spazio all'attività della Difesa civica. Dal 2006 il quotidiano "Dolomiten" ospita con cadenza quindicinale la rubrica "Ein Fall für die Volksanwaltschaft", in cui Burgi Volgger illustra sulla base di casi concreti l'operato dell'istituzione da lei diretta. Nel 2008 il servizio è stato esteso anche ai lettori italiani, che nel quotidiano "Alto Adige" trovano la rubrica "Il Difensore civico risponde" (ora intitolata "La Difesa civica per te"). Tutti questi interventi hanno consentito di far conoscere meglio la Difesa civica, e ciò ha avuto riflessi immediati anche sull'attività dell'istituzione: nel 2008 il numero di persone che si sono rivolte alla Difesa civica ha superato per la prima volta la soglia delle 3.000 unità, quello dei nuovi casi ha sfondato per la prima volta il migliaio.

15. Un nuovo quadro normativo per la Difesa civica

L'art. 5 della legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4, ha ulteriormente integrato la preesistente legge sulla Difesa civica introducendovi il punto "Programmazione e svolgimento dell'attività". Tale norma prevede che il Difensore civico presenti 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. Il progetto programmatico 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. Ciò ha conferito maggiore autorevolezza all'operato della Difesa civica: fino ad allora infatti la Difensora civica, prima di poter effettuare qual-

siasi spesa, doveva inoltrare un'apposita domanda al Presidente del Consiglio provinciale. La nuova norma segna dunque un importante passo in avanti sulla strada dell'indipendenza finanziaria della Difesa civica rispetto all'amministrazione consiliare. *"L'indipendenza dell'istituto – anche se corredata da autonomia d'azione e da tutte le garanzie – è poca cosa"*, sostiene Burgi Volgger, *"se non è supportata anche dall'indipendenza finanziaria"*.

Il 4 febbraio 2010 la vecchia legge sulla Difesa civica del 1996, oramai superata, viene sostituita da una nuova legge, approvata dal Consiglio provinciale di Bolzano con un'inconsueta convergenza trasversale senza voti contrari e con due sole astensioni. Le principali novità riguardano il procedimento di selezione e nomina del Difensore civico. Viene inoltre ampliato l'ambito di competenza della Difesa civica, che ora abbraccia anche i concessionari di pubblici servizi della provincia e gli interventi volti a garantire l'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti. In un primo momento la nuova legge svincola la durata in carica del Difensore civico dalla durata della legislatura del Consiglio provinciale, ma la disposizione viene abrogata l'anno successivo. La legge stabilisce poi l'obbligo di presentare annualmente al Consiglio provinciale una relazione sull'attività svolta e introduce inoltre una maggiore flessibilità in materia di personale: questo infatti viene assegnato dal Consiglio provinciale di concerto con il Difensore civico, il quale può reclutare i propri collaboratori anche tra il personale di tutti i vari enti che ricadono sotto la propria competenza. D'ora in poi le amministrazioni che rientrano nell'ambito di competenza della Difesa civica sono tenute a dare espressa motivazione qualora superino il termine fissato per la risoluzione di un determinato caso o non condividano le raccomandazioni o il punto di vista espressi dal Difensore civico.

Il 10 novembre 2010 Burgi Volgger è riconfermata nella carica di Difensora civica con i due terzi dei voti del Consiglio provinciale, come previsto dalla nuova normativa.

16. Disagio sociale e povertà: un fenomeno in crescita

In una società competitiva come la nostra il numero di coloro che si sentono spinti sempre più ai margini è in continua crescita. Da sempre i cittadini che si rivolgono alla Difesa civica della provincia di Bolzano lamentano gli stessi problemi, quelli che Burgi Volgger sintetizza nel concetto di "bisogni primari". I problemi della gente riguardano soprattutto la casa, il lavoro, la salute, e così anche gli interventi della Difesa civica si concentrano in particolare sulle ripartizioni competenti in materia di personale, edilizia abitativa, sanità. E nel contempo cresce anche il numero di coloro che hanno difficoltà a rapportarsi con la pubblica amministrazione. Burgi Volgger elenca per questo fenomeno una serie di concause: l'incessante proliferare di normative, i tagli alla spesa pubblica che aggravano il problema e, in aggiunta, il complicato linguaggio giuridico tuttora utilizzato dagli uffici nelle proprie comunicazioni. Oggi gli uffici sono in genere disponibili a fornire le informazioni richieste, ma lo fanno spesso in un burocratese del tutto incomprensibile ai non addetti ai lavori: frasi lunghe e contorte, cattive traduzioni dall'una all'altra lingua, formulazioni astruse scoraggiano i cittadini e ostacolano l'esercizio di un'efficiente attività amministrativa.

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. Parallelamente cresce anche il numero dei reclami su presunte false dichiarazioni presentate da altri cittadini riguardo al proprio reddito o alla propria situazione personale. A questo proposito va detto che l'atteggiamento nella nostra provincia è assai mutato: dichiarare il falso non è più visto come una trasgressione di poco conto. In tempi di crisi cresce sensibilmente anche l'invidia sociale. Purtroppo molti pregiudizi accompagnano ancora la problematica dell'immigrazione. 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 atto di prevaricazione 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. La loro 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 palpabile nelle segnalazioni e nei reclami che arrivano sul tavolo della Difesa civica. Le domande di sussidio sociale hanno fatto registrare una brusca impennata. Sempre più spesso ci si rivolge all'istituzione 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 intensifica i propri sforzi per porsi come mediatrice tra i cittadini e le istituzioni. In tale contesto la Difesa civica guarda 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'amministrazione. Anche 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.

La provincia di Bolzano gode senza ombra di dubbio di una solida rete di sostegno sociale, che comprende sussidio sociale, assegno di cura, assegno al nucleo familiare, sussidio casa, sussidio di disoccupazione, indennità di mobilità, pensione di invalidità civile e altre misure di sostegno. Eppure il 17,9 per cento delle famiglie altoatesine, secondo un'indagine ASTAT, risultava nel 2010 a forte rischio povertà. Ciò significa che 36.000 famiglie dispongono di un reddito annuo inferiore a 10.250 euro netti, ma il loro numero aumenterebbe a 50.700 se non interve-

nissero le varie prestazioni sociali. Osservando queste cifre si comprende bene la foga con cui chi si vede negare o ridurre un sussidio chiede di verificare la legittimità del provvedimento. Nella relazione sull'attività dell'anno 2012 la Difensora civica fa cenno espressamente alla difficile situazione economica in cui versano alcuni cittadini. In provincia di Bolzano vi sono famiglie costrette a vivere della pensione e dell'assegno di cura dell'anziana madre perché il capofamiglia ha perso il lavoro: in quel caso una riduzione dell'assegno di cura mette naturalmente a rischio la stessa sopravvivenza dignitosa dell'intero nucleo familiare. Nel 2012 è accaduto per la prima volta di avere tra gli utenti della Difesa civica anche lavoratori di una certa età che dopo aver perso l'impiego non sono più riusciti, nonostante tutti gli sforzi, a trovare una nuova occupazione e ora si rivolgono alla Difensora civica chiedendo un consiglio e un suo intervento diretto presso possibili datori di lavoro.

17. Prospettive

Il futuro dell'Ombudsman parlamentare si gioca senza ombra di dubbio in Europa. Oggi l'Ombudsman è un'istituzione oramai consolidata e in gran parte anche costituzionalmente garantita in pressoché tutti gli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa. La stessa Unione Europea si è dotata di tale strumento con l'istituto del Mediatore europeo.

Tutti i Difensori civici che si sono avvicendati in provincia di Bolzano hanno sempre curato un intenso scambio di contatti con i titolari di analoghe istituzioni in Italia e all'estero, con l'obiettivo di promuovere e ulteriormente sviluppare l'idea stessa di Ombudsman. Nel 1998 dall'Accademia europea dell'Ombudsman, attiva negli anni precedenti presso l'Università di Innsbruck, è sorto l'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), un'associazione scientifica senza fini di lucro che si propone di sostenere le attività di studio e ricerca nel campo dei diritti umani, della tutela dei cittadini e della Difesa civica nonché di promuovere e diffondere l'idea dell'Ombudsman. Anch'essa ha sede a Innsbruck. Heinold Steger ne fu uno dei fondatori e presiedette l'istituto dal 1989 al 1991. Werner Palla guidò l'EOI dal 2002 al 2004. La prima donna ad assumere la presi-

denza dell'EOI è stata Burgi Volgger, che eletta una prima volta il 2 aprile 2010, si è poi vista confermare nella carica il 24 settembre 2011. Attualmente aderiscono all'EOI le Difese civiche di quasi tutti i Paesi europei, per un totale di 101 soci istituzionali.

Uno degli obiettivi principali dell'EOI in questi ultimi anni è stato il rafforzamento del ruolo delle Difese civiche regionali in Europa. In veste di Presidente dell'EOI Burgi Volgger è intervenuta a Strasburgo al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE) sottolineando 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. "A livello europeo le Difese civiche", ricordava Burgi Volgger nel suo intervento, "sono le uniche istituzioni di tutela giuridica il cui principale obiet-

tivo consiste nel ristabilire, attraverso un'efficace attività di mediazione, la fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, facilitando la comprensione del suo operato. Perché promuovere a livello europeo l'istituto dell'Ombudsman regionale? La prima e più importante ragione sta nel fatto che è un'istituzione vicina al cittadino, che ne rispetta la sensibilità e che può farsi carico delle sue istanze in maniera immediata, agile ed efficiente. In tempi di tagli alla spesa pubblica può sembrare inappropriato caldeggiare l'ulteriore potenziamento degli Ombudsman regionali in Europa. Come Difensora civica della provincia di Bolzano sono però profondamente convinta che il servizio dell'Ombudsman regionale possa dare un enorme contributo alla qualità dell'azione amministrativa nelle Regioni stesse."

Casi trattati dalla Difesa civica