Considerazioni generali

Signora Presidente,

egregi membri del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano

Come previsto all'art. 5 della legge provinciale n. 14 del 1996 la Difensora civica deve presentare annualmente al Consiglio provinciale una relazione sull'attività svolta. Assolvo tale obbligo con la seguente relazione riguardante l'anno 2004.

Il 3 marzo 2004 ho ricevuto dal Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano la nomina a nuova Difensora civica. La fiducia dimostratami dal Consiglio provinciale costituiva il presupposto ottimale per svolgere tale incarico, da me assunto il 5 aprile.

Gli obiettivi del 2004

Il mio primo obiettivo era prendere contatto con la **rete** creata dal mio stimato predecessore, dott. Werner Palla, tra la Difesa civica e la pubblica amministrazione. Si tratta di una rete diffusamente ramificata in tutti gli uffici e i servizi della pubblica amministrazione e costituita da persone che comprendono la filosofia della Difesa civica e sono disponibili a collaborare.

Mi sono impegnata ad instaurare **contatti diretti** con i rappresentanti dell'Amministrazione provinciale, dei Comuni e delle Comunità comprensoriali, delle Aziende sanitarie e non da ultimo delle Amministrazioni statali e parastatali in Provincia di Bolzano, incontrandoli personalmente perlopiù in occasione della trattazione di casi specifici.

Il mio secondo obiettivo consisteva nell'aprire **nuove strade e porte** alla Difesa civica e rimuovere gli attriti esistenti. Nel caso delle Aziende sanitarie di Bolzano e Merano il risultato è stato raggiunto. In base al

mandato conferitole dalla legge la Difesa civica ha una collaboratrice incaricata di seguire le istanze dei pazienti e intrattiene tradizionalmente una fruttuosa collaborazione con le Aziende sanitarie di Bressanone e Brunico. Con le Aziende sanitarie di Bolzano e Merano erano talvolta insorte difficoltà di comunicazione, ma alla fine, con l'aiuto dei Direttori generali e dei Direttori sanitari e amministrativi, è stato possibile migliorare notevolmente la collaborazione. Nel luglio 2004 è stato infatti istituito presso l'Ospedale di Bolzano e presso l'Ospedale di Merano un **gruppo di lavoro**, in cui i reclami presentati dai pazienti alla Difesa civica possono essere di volta in volta discussi e risolti.

Siamo riusciti ad eliminare gli attriti anche con alcuni Comuni che finora avevano recepito l'intervento della Difesa civica come un affronto e un'ingerenza. E' stato possibile convincere i Sindaci e i Segretari comunali che la Difesa civica in quanto istituzione di tutela giuridica al di sopra delle parti agisce in ultima analisi anche nell'interesse dell'Amministrazione comunale.

Il terzo obiettivo consisteva nel creare contatti personali con istituzioni pubbliche e private che seguono i cittadini in **situazioni di difficoltà**. Molte persone, infatti, oltre a un problema con la pubblica amministrazione hanno anche difficoltà personali; a mio giudizio è quindi importante indirizzarle in maniera mirata e individuale alle istituzioni competenti.

Il quarto obiettivo era valorizzare lo **staff della Difesa civica**. Naturalmente ogni cittadino deve avere la possibilità di parlare personalmente con la Difensora civica, ma deve anche rendersi conto che, considerato il gran numero di richieste e reclami, essa si avvale di uno staff di collaboratrici e collaboratori competenti e preparati sotto il profilo giuridico e psicologico. 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.

Il quinto obiettivo era allacciare rapporti con altre istituzioni con funzioni di ombudsman a livello nazionale e internazionale nonché **instaurare una**

collaborazione con i Difensori civici delle regioni limitrofe. In tale contesto è stato stipulato un accordo tra la Regione Trentino Alto Adige e i Consigli provinciali dell'Alto Adige e del Trentino in base al quale la competenza delle Difensore civiche delle Province Autonome di Bolzano e di Trento viene estesa alla Regione ed è possibile avvalersi dei servizi di traduzione dell'Amministrazione regionale.

La concezione del ruolo della difesa civica

Col ruolo della Difesa civica intendo indicare il modo in cui la sua funzione si colloca all'interno della vita pubblica.

La Difensora civica è in primo luogo una **mediatrice** tra il cittadino e la pubblica amministrazione: deve stare sopra le parti, non deve cercare colpevoli, bensì soluzioni. Le cittadine e i cittadini sono al centro dell'attività della Difesa civica. E' un loro diritto, sancito dalla legge, rivolgersi a noi con domande, istanze e reclami riguardanti la pubblica amministrazione. Da ciò deriva per legge l'obbligo di esaminare i reclami del cittadino, di informarlo, consigliarlo e di svolgere attività di mediazione.

In sostanza, tre sono i nostri compiti: in primo luogo abbiamo il dovere di ascoltare il cittadino, di prendere sul serio le sue richieste e di esercitare, attraverso la nostra autorità e la nostra attività di controllo, una funzione di **compensazione** tra il cittadino e la pubblica amministrazione, il cui atteggiamento è a volte percepito come prevaricante.

In secondo luogo, nella nostra attività di controllo e mediazione dobbiamo riconoscere l'autorità degli uffici, **creare fiducia** e mettere in luce i margini discrezionali. Il rapporto tra la Difesa civica e l'amministrazione deve essere caratterizzato dal rispetto reciproco e dalla cooperazione, affinché attraverso un confronto corretto si possano trovare soluzioni valide per i cittadini.

In terzo luogo abbiamo il compito di **informare** il legislatore e il governo dei legittimi reclami dei cittadini e di promuovere interventi migliorativi.

La Difensora civica non è un'avvocata, non è una giudice di pace e men che meno un pubblico ministero. In quanto mediatrice, essa non deve essere parte in causa, bensì rapportarsi a entrambe le parti - il cittadino e la pubblica amministrazione – con il giusto grado di disponibilità e di distanza. Tenendo conto che la Difesa civica non può irrogare sanzioni né imporre a una pubblica autorità la propria interpretazione giuridica, risulta evidente che l'**istituzione vive della propria capacità di persuasione** e che noi siamo mediatori forniti di una preparazione giuridica.

Il mediatore non deve mettersi al centro dell'attenzione, e ancor meno criticare platealmente le disfunzioni di determinati organi amministrativi servendosi dei media a fini scandalistici. Il lavoro dei mediatori si svolge **dietro le quinte;** richiede a livello emotivo la capacità di immedesimarsi e a livello strategico la capacità di imporsi e di convincere.

A completamento degli esistenti strumenti di tutela giuridica la Difesa civica deve offrire, attraverso la propria attività di mediazione, una nuova forma di tutela in cui non vi sono né vincitori e né vinti. **A livello europeo le Difese civiche sono le uniche istituzioni di tutela giuridica il cui fine ultimo consiste nel ristabilire, attraverso il successo della propria attività di mediazione, la fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, facilitando loro la comprensione dell'operato di quest'ultima.**

Considerando che la maggior parte delle cittadine e dei cittadini non hanno un avvocato e un commercialista personale cui potersi rivolgere per provvedimenti amministrativi che essi percepiscono come fastidiosi, incomprensibili e iniqui, la Difesa civica assolve anche una **funzione sociale**.

Il numero dei casi e le nostre modalità di lavoro

Nell'anno di riferimento 2004 oltre 2.500 cittadini hanno presentato reclami o istanze alla Difensora civica e al suo staff. Abbiamo registrato 2.547 nuovi casi. Per 807 casi, quasi un terzo, è stato aperto una pratica, mentre 1.740 casi, oltre i due terzi, sono stati risolti in maniera informale, ossia senza bisogno di aprire un fascicolo.

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

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

L'evoluzione nel lungo periodo mostra chiaramente che l'attività di consulenza della Difesa civica sta acquisendo una rilevanza sempre maggiore.

Circa il 78% dei casi ha potuto essere risolto **positivamente**. Un caso si ritiene positivamente risolto quando è stato possibile tener conto delle aspettative della cittadina o del cittadino, quando si è riusciti a raggiungere un compromesso oppure quando l'atteggiamento assunto dall'amministrazione si è dimostrato corretto e di ciò è stato possibile convincere il cittadino durante il colloquio.

La **lingua** in cui teniamo la corrispondenza con gli uffici è stabilita dai ricorrenti. Le percentuali dei casi trattati in lingua tedesca, italiana e ladina corrispondono approssimativamente alla composizione linguistica della popolazione.

In che modo i cittadini si rivolgono alla Difesa civica? Oltre il 60% delle cittadine e dei cittadini preferiscono esporre le proprie richieste alla

Difensora civica o al suo staff personalmente e direttamente durante un colloquio nelle **ore di udienza, senza ristretti limiti di tempo**. Circa il 30% si rivolge a noi telefonicamente e circa il 15 % presenta reclami e richieste per iscritto.

Le udienze presso le **sedi distaccate** di Brunico, Bressanone, Vipiteno, Merano, Silandro, Egna, Ortisei e S. Martino in Badia sono piuttosto frequentate. Complessivamente io e le collaboratrici che mi hanno sostituito siamo state in trasferta per 90 giorni lavorativi.

Sede e staff

La collocazione e la dotazione dei locali della Difesa civica non sono mutate significativamente nell'anno di riferimento. Gli uffici sono siti al terzo piano di via Portici 22 a Bolzano, lontani da tutte le sedi degli uffici amministrativi, ma in una posizione centrale e facilmente raggiungibile per le cittadine e i cittadini. Un edificio nel centro storico presenta vantaggi e svantaggi. Il pregio è costituito dal fascino degli interni d'epoca, uno svantaggio è invece rappresentato dal fatto, che quattro dei sette locali sono comunicanti e ciò rappresenta un ostacolo per quanto riguarda l'aspetto organizzativo.

Dal punto di vista informatico la Difesa civica è dotata di ottimi strumenti. Il programma "Gestac" è un programma per l'elaborazione degli atti destinato agli studi legali e consente una gestione efficiente e chiara dei fascicoli.

L'organico del Consiglio provinciale, deliberato dal Consiglio stesso, prevede per la Difesa civica quattro posti per laureati e uno per impiegati amministrativi. Lo **staff** è composto da:

Karin Raffaelli, maturità turistico-aziendale a Bolzano, esperienza triennale nel settore vendite e assistenza clienti presso un'azienda privata, dal luglio 2004 segretaria della Difesa civica.

Dott.ssa Verena Crazzolara, madrelingua ladina, studi di economia politica a Trento, insegnante, ispettrice amministrativa presso la Provincia Autonoma di Bolzano, assistente del dirigente di ripartizione presso l'Assessorato all'economia, dal gennaio 1993 esperta amministrativa presso la Difesa civica della Provincia Autonoma di Bolzano, corso di mediatrice presso ARGE Bildungsmanagement - Vienna, esperta in risolu-zione di conflitti, ha seguito il corso di "Thérapie sociale" con Charles Rojzman.

Dott.ssa Priska Garbin, studi di giurisprudenza a Innsbruck, insegnante presso l'Istituto tecnico-commerciale, dal 1997 esperta amministrativa presso la Difesa civica, corso triennale di counseling presso l'Istituto internazionale di psicosintesi di Verona, attualmente frequenta i corsi di "Thérapie sociale" con Charles Rojzman.

Dott.ssa Tiziana De Villa, incaricata per le questioni sanitarie, studi di lingue e letterature straniere a Venezia, consulente amministrativa presso l'Assessorato alla cultura di lingua italiana, responsabile delle pubbliche relazioni dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e la tutela del lavoro, dal 1999 esperta amministrativa presso la Difesa civica, tirocinio presso il garante dei pazienti della Cassa malati del Land Tirolo a Innsbruck.

Dott.ssa Vera Tronti Harpf, studi di giurisprudenza a Firenze, specializ-zazione post-laurea in diritto privato, amministrativo e penale a Roma, ispettrice amministrativa presso la Provincia Autonoma di Bolzano, segretaria particolare dell'Assessore provinciale al personale e all'industria, direttrice della ripartizione personale della Brennercom AG, dal 2001 esperta amministrativa presso la Difesa civica, attualmente a part-time al 50%.

Dott. Georg Karl Kröss, studi di giurisprudenza a Ferrara, ispettore amministrativo presso l'Amministrazione della Provincia Autonoma di Bolzano, collaborazione con ATEL - Zurigo e responsabile della distribuzione per l'Italia presso TIWAG - Innsbruck, consulente contrattuale presso una società privata del settore energia a Bolzano, dal luglio 2004 esperto amministrativo presso la Difesa civica, attualmente a part-time al 50%.

Nell'anno di riferimento si è verificata qualche carenza nella copertura dei posti in organico. Per svariati motivi fino a luglio sono stati scoperti o insufficientemente coperti un posto di esperto amministrativo e il posto di segreteria.

Molte cittadine e cittadini in un primo momento rivolgono le loro richieste all'ufficio della Difensora civica telefonicamente. Di conseguenza la segreteria riveste un ruolo chiave nella gestione quotidiana del lavoro, poiché non soltanto fornisce sostegno agli operatori nei casi pendenti, ma rappresenta anche il primo interlocutore per molti utenti.

Infine è stato possibile assumere come segretaria la signora Karin Raffaelli che, grazie alla propria competenza specifica e personale, soddisfaceva i requisiti necessari per tali mansioni. La dott.ssa Tronti Harpf ha ripreso

servizio nell'autunno 2004 con un part-time al 50%. Il dott. Karl Kröss l'ha sostituita per alcuni mesi e dopo il suo rientro ha coperto la rimanente metà del posto.

Grazie allo straordinario impegno di tutte le collaboratrici e i collaboratori la Difesa civica nell'anno di riferimento, nonostante il passaggio della guardia e il crescente numero di utenti, è riuscita a esaminare e soddisfare le richieste dei cittadini in tempi ragionevoli.

Le richieste delle cittadine e dei cittadini

Quali sono le richieste delle cittadine e dei cittadini che si rivolgono all'ufficio della Difesa civica?

Una parte – circa un terzo – sono ricorrenti che ritengono di aver subito **un trattamento scorretto o iniquo** da parte della pubblica amministrazione e cercano sostegno nella Difesa civica. Essi non accettano supinamente le decisioni della pubblica amministrazione, sono ben consapevoli dei loro diritti e si attendono dall'amministrazione un comportamento equo, un interessamento ai loro problemi e una condotta corretta. In tali casi il nostro compito è quello di sostenere il cittadino nel rivendicare i suoi diritti civili e di dargli la possibilità di contattare da pari a pari le istituzioni per trovare una soluzione adeguata.

Il secondo gruppo è composto da cittadini che cercano consiglio e sono intenzionati a far valere i propri diritti avvalendosi della **consulenza neutrale** fornita dalla Difesa civica in maniera informale e rapida. Per i cittadini diventa sempre più difficile orientarsi nella pubblica amministrazione tutelando i propri diritti, ragion per cui il ricorso alla consulenza della Difesa civica è sempre più frequente.

L'ultimo terzo si suddivide in due gruppi.

Il primo è composto da persone che, dopo essersi già rivolte a tutti gli uffici e i politici, alla fine sottopongono il proprio problema alla Difesa civica,

aspettandosi di ottenere un risultato positivo anche in **casi irrisolvibili**. In queste situazioni dobbiamo informare l'interessato in modo chiaro e onesto che la sua richiesta non può avere l'esito da lui auspicato. Al cittadino vanno anche indicati e spiegati i limiti entro i quali può svilupparsi la sua rivendicazione.

Il secondo gruppo è costituito da cittadini i cui problemi con la pubblica amministrazione sono spesso collegati a difficoltà private e personali, alle avversità della vita e a condizioni di disagio sociale. In questi casi nel colloquio con i cittadini dobbiamo offrire un sostegno non soltanto giuridico, ma anche umano, avviando queste persone ai servizi sociali pubblici e privati e tentando di trovare insieme una soluzione.

I principali ambiti di attivitá nell'amministrazione

L'Amministrazione provinciale

La Difesa civica collabora positivamente con l'Amministrazione provinciale. In ogni ufficio provinciale vi sono funzionari disponibili e competenti, pronti a cercare insieme alla Difesa civica soluzioni costruttive e non burocratiche, sfruttando i margini discrezionali in favore del cittadino. Gli uffici forniscono prontamente informazioni telefoniche e rispondono in tempi adeguati alle nostre richieste scritte. Il numero dei casi per cui è stato aperto un fascicolo tende a diminuire nel lungo periodo e anche nell'anno di riferimento è decisamente calato.

I reclami e le istanze dei cittadini rispecchiano le loro ansie e preoccupazioni rispetto ai bisogni fondamentali: **lavoro, abitazione e salute.** Pertanto il maggior numero di interventi richiesti riguarda le Ripartizioni personale, edilizia e sanità. Le competenze di queste ripartizioni sono considerate dal cittadino di vitale importanza, mentre altre ripartizioni - come ad es. la Ripartizione sperimentazione agraria e forestale - hanno quasi esclusivamente carattere interno e non sono particolarmente legate alla sfera pubblica.

Per quanto attiene l'ambito di competenza della **Ripartizione personale** si sono registrati parecchi reclami e quesiti sulla legittimità delle richieste di rimborso da parte dell'ufficio riguardo a retribuzioni o oneri sociali erroneamente versati in eccesso. In altri casi si è trattato di reclami relativi alla posizione in una graduatoria oppure alla proroga di contratti di lavoro, a trasferimenti, mobilità e concorsi. Si sono avuti anche casi di difficile soluzione in materia pensionistica, che hanno richiesto la collaborazione di vari uffici, del Ministero e dell'istituto previdenziale INPDAP.

Anche i problemi interpersonali sul posto di lavoro, con i superiori o tra colleghi (il cosiddetto mobbing), sono un tema che la Difesa civica si trova spesso ad affrontare. Pertanto lo sportello di consulenza per il mobbing presso L'Ufficio Sviluppo Personale rappresenta una iniziativa esemplare e degna di plauso. Positivo è anche il fatto che i cittadini possano presentare reclami e richieste direttamente sul sito internet della Ripartizione Personale. Ciò è indice della volontà di instaurare un contatto diretto con le cittadine e i cittadini e del fatto che i dubbi vengono presi sul serio.

La collaborazione con le **Intendenze scolastiche** è fruttuosa. Dalle singole **scuole**, invece, l'intervento della Difesa civica viene spesso accolto con stupore e percepito come un'ingerenza nelle questioni interne. Sarà nostro impegno mettere nella giusta luce il ruolo e i compiti della Difesa civica anche attraverso iniziative di formazione.

Un tema a parte è costituito dall'assicurazione infortuni delle scuole. Se nella scuola si verificano sinistri per i quali non sussiste la responsabilità di terzi, l'assicurazione liquida il danno subito soltanto entro un limite massimo. In caso di danni ai denti, per esempio, l'assicurazione versa al massimo un importo pari a 2.000 euro. E notevole è il disappunto dei genitori quando il danno ammonta a cifre di gran lunga superiori all'indennizzo.

Per quanto riguarda la **Ripartizione edilizia abitativa,** molti dei reclami pervenuti erano strettamente correlati alle difficoltà finanziarie in cui si trovano i beneficiari di agevolazioni edilizie. Tali ristrettezze finanziarie possono insorgere a seguito di eventi imprevisti, quali la perdita del posto di lavoro, separazioni, divorzi, gravi malattie o infortuni. Troppo spesso i cittadini si impegnano in maniera fiduciosa e ingenua a rispettare i vincoli sociali che costituiscono il presupposto per la concessione di agevolazioni, senza informarsi a sufficienza sulle conseguenze giuridiche. A quanto pare, per il cittadino è molto difficile comprendere in quale misura tali vincoli possano rivelarsi onerosi. La risoluzione anticipata di un vincolo ventennale è possibile, sempre che lo sia, soltanto a determinate condizioni e talvolta con un notevole aggravio finanziario.

L'Istituto per l'edilizia sociale – IPES

La collaborazione con l'Istituto per l'edilizia sociale è tradizionalmente positiva. Molti casi si sono potuti risolvere in maniera informale, mentre quelli che hanno comportato l'apertura di un fascicolo si sono più che dimezzati nel lungo periodo. Per quanto concerne i pochi casi in cui tutti i tentativi di soluzione sono falliti, va detto che ciò non è dipeso dalla scarsa disponibilità dell'Istituto, bensì dalla complessità dei problemi, per i quali non era possibile alcuna soluzione. Vari casi riguardavano liti di vicinato ormai quasi degenerate in faide private. A volte si è trattato anche di persone con problemi psichici, che proprio per tale motivo richiedevano urgentemente il trasferimento in un altro alloggio. Talvolta sono stati anche necessari sforzi congiunti per spiegare a cittadini extracomunitari che la loro cultura abitativa e la loro illimitata ospitalità non sono esattamente compatibili con la convivenza in una casa popolare. Inoltre l'Istituto ha limitate possibilità di trovare una soluzione per i casi di particolare gravità sociale e talvolta abbiamo percepito un certo senso di impotenza sia nei cittadini che nei funzionari.

Le Aziende sanitarie

Da cinque anni un'incaricata della Difesa civica per le questioni sanitarie segue i casi che riguardano i pazienti, riceve i cittadini presso gli Ospedali di Bressanone e Brunico e partecipa ai gruppi di lavoro recentemente istituiti presso gli Ospedali di Bolzano e Merano.

In base all'esperienza si rivolgono a noi quei pazienti che non vogliono presentare i propri reclami direttamente all'ospedale e che si sentono seguiti in maniera più adeguata da un'istituzione imparziale e neutrale come la Difesa civica.

Considerando l'andamento demografico della popolazione, la crescente domanda da parte dei cittadini e i mezzi sempre più scarsi a disposizione