

## U n a v i s i o n e d ' i n s i e m e

guardando al passato, al presente e al futuro

Egregio signor Presidente del Consiglio Provinciale,  
gentili Consigliere e Consiglieri,

come previsto all'art. 5 della legge provinciale n. 14 del 1996 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 2008.

**Uno sguardo al passato**

La mia riconferma a Difensora civica, avvenuta nel gennaio di quest'anno con la maggioranza assoluta dei voti, costituisce occasione propizia per fare un sintetico bilancio dell'attività da me svolta in questi cinque anni di incarico.

Grazie a una ragionata attività di pubbliche relazioni è stato possibile **far conoscere l'istituzione della Difesa civica** a un numero sempre crescente di cittadini. La nuova configurazione del sito internet, la possibilità di presentare reclami online, la diffusione di nuovi opuscoli e la pubblicazione di casi concreti sulla stampa locale hanno contribuito ad avvicinare sempre più la Difesa civica ai cittadini della nostra provincia. Di conseguenza in questo periodo il numero dei casi presi in esame è aumentato di circa un terzo, passando da 2.473 a 3.178. Attraverso la differenziazione specialistica dei compiti all'interno dello staff è stato possibile affrontare i casi sottoposti alla Difesa civica in modo agile ed efficace.

Nei **Comuni** è risultato necessario promuovere una vasta opera di persuasione. In 111 Comuni su 116 svolgo ora anche le funzioni di Difensora civica comunale. Le 55 nuove convenzioni stipulate con i Sindaci costituiscono senza dubbio un concreto riconoscimento per l'opera prestata. Nel contempo le nuove convenzioni comportano un notevole aggravio di lavoro. Positivo e

costruttivo è il rapporto di collaborazione instaurato con il Consorzio dei Comuni.

Le udienze previste a cadenza mensile in tutti gli ospedali hanno contribuito a potenziare e approfondire la collaborazione della Difesa civica con l'**Azienda sanitaria** e i **Comprensori sanitari**. Si evidenzia inoltre che l'istituzione della Commissione conciliativa per le questioni relative alla responsabilità civile dei medici da parte dell'Assessorato provinciale competente costituisce un salto di qualità del servizio reso ai pazienti.

Il mio impegno è andato anche nella direzione di intessere uno stretto rapporto di collaborazione con le **strutture private** che affiancano il cittadino in difficoltà, quali la Caritas, il Forum Prevenzione, il Centro Consulenza e Interventi per problemi di alcool e farmacodipendenza e molte altre. In questo modo le cittadine e i cittadini, oltre ad usufruire della nostra consulenza giuridica, hanno contestualmente la possibilità di ricevere sostegno nelle situazioni di disagio in cui versano.

In qualità di Vicepresidente dell'**Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI)** ho avuto l'occasione di far meglio conoscere a molti miei colleghi italiani e stranieri la storia del Sudtirolo e in particolare della sua autonomia, che suscita sempre vivo interesse.

Desidero rivolgere il mio ringraziamento al Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano per aver provveduto a **integrare la legge sul Difensore civico**. L'articolo 5 della Legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4 ha introdotto infatti nella Legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14 "Difensore civico/difensora civica della Provincia Autonoma di Bolzano" l'articolo 11-bis "Programmazione e svolgimento dell'attività". Tale norma prevede che il Difensore civico/la Difensora civica presenti entro il 15 settembre di ogni anno alla Presidenza del Consiglio provinciale un progetto programmatico delle sue attività, corredata della relativa previsione di spesa per l'anno successivo. La previsione di spesa deve essere approvata dalla Presidenza del Consiglio provinciale e inserita, nella forma in cui è stata da essa approvata, nel bilancio di previsione del Consiglio provinciale per l'esercizio finanziario successivo, dopodiché viene

presentato insieme al programma di attività al Consiglio provinciale per l’approvazione definitiva.

Finora la Difensora civica della Provincia Autonoma di Bolzano era tenuta a presentare al Presidente del Consiglio provinciale domanda di autorizzazione per ogni attività che implicasse uno stanziamento di spesa. Tale prassi comportava un inevitabile aggravio burocratico e nel contempo una limitazione del margine decisionale e di intervento della Difensora civica. Grazie alla modifica apportata a tale procedimento con il nuovo articolo 11-bis il ruolo della Difensora civica viene valorizzato, senza gravare il Consiglio provinciale di ulteriori oneri e favorendo una gestione più moderna, efficiente e snella dell’attività della Difesa civica.

Nel giugno scorso la Difesa civica della Provincia Autonoma di Bolzano ha festeggiato i **venticinque anni dalla sua istituzione**. Ho preferito ricordare tale ricorrenza non con una festa o un convegno, bensì con la pubblicazione di una piccola guida dal titolo **“E’ un tuo diritto! Ciò che ti spetta nel rapporto con la pubblica amministrazione”**, per aiutare le cittadine e i cittadini nei loro contatti con gli uffici pubblici. L’opuscolo, redatto in italiano, tedesco e ladino, è stato distribuito a oltre 55.000 famiglie della nostra provincia.

#### **Uno sguardo al presente e al futuro**

Un numero sempre più consistente di cittadine e cittadini rivolge alla Difesa civica la richiesta di verificare se esista per loro la possibilità di usufruire di una forma di sostegno sociale. Sono persone preoccupate per la precarietà del loro standard di vita, che avvertono come le ricette politiche valide un tempo non siano più in grado di scongiurare la crisi economica. I cittadini temono di non poter più godere di copertura rispetto ai grandi rischi della vita - quali disoccupazione, malattie, menomazioni, mancanza di sostentamento nella vecchiaia ecc - che possono essere contrastati soltanto con gli strumenti dello Stato sociale. La **paura del futuro**, accompagnata da un **senso di insoddisfazione**, si è largamente diffusa in parte del tessuto sociale.

Sono quindi molti i cittadini che, gravati da queste preoccupazioni, ritengono che la **politica sia solo menzogna e inganno**, le promesse vengano disattese e gli **amministratori non lavorino nell’interesse della gente**. Alcuni vedono addirittura la pubblica amministrazione come una “antagonista”,

soprattutto quando vedono respingere le loro richieste o quando i Comuni esigono il pagamento di imposte e tasse. Non di rado è stata espressa l'opinione che Provincia e Comune intendono "arricchirsi a spese del cittadino". Si raccomanda pertanto agli amministratori provinciali e comunali di impegnarsi affinché la cittadinanza abbia la percezione che il loro lavoro non è fine a se stesso, bensì esclusivamente al servizio del cittadino e che il corretto esame delle domande e la regolare riscossione dei tributi comportano un ritorno positivo per tutti.

Nel 2008 si è rafforzata la mia impressione che di fronte alla paura del futuro si tenda a cercare un capro espiatorio. In relazione all'**afflusso di immigrati extracomunitari** ho dovuto amaramente constatare che la rivendicazione "prima ai nostri" non è più considerata sconveniente. Una parte sempre più significativa della popolazione locale esprime con preoccupante naturalezza i propri timori e ansie richiamandosi al luogo comune secondo cui "agli stranieri viene concesso tutto", mentre "la gente del posto non riceve niente". Persino cittadine e cittadini dimostratisi manifestamente privi dei requisiti per accedere a determinate prestazioni sociali esprimevano apertamente il loro scontento per il fatto che gli stranieri venivano aiutati con soldi pubblici.

Per poter creare le basi di una convivenza all'insegna del rispetto reciproco tra la popolazione locale e i cittadini stranieri è ancora necessaria da parte della politica e dell'amministrazione un'intensa opera di sensibilizzazione che contribuisca ad abbattere le paure. Non dovrebbe subire ulteriori ritardi il varo della programmata legge sull'immigrazione, che regolamenta i diritti e i doveri dei migranti. Sarebbe inoltre sicuramente auspicabile la promozione di una capillare campagna informativa per portare a conoscenza della popolazione dati e fatti relativi all'immigrazione. Ritengo che anche la Chiesa dovrebbe scendere in campo per affermare con chiarezza che la pretesa "prima ai nostri" non può assurgere a criterio per la concessione di prestazioni sociali. Sarebbe invece opportuno rispettare il principio della dignità umana e mettere al primo posto la solidarietà con persone oneste e diligenti che si trovano in stato di necessità.

Nell'anno di riferimento si è accentuata la **preoccupazione per la sicurezza del posto di lavoro**. Nonostante che l'indice di disoccupazione in Alto Adige sia molto basso, numerose cittadine e cittadini temono per il loro posto di

lavoro. Inoltre i genitori lamentano il fatto che i loro figli, per quanto diligenti e in possesso di una buona istruzione, non riescono a trovare un posto sicuro. Nella nostra provincia un contratto di lavoro su quattro è a tempo determinato e le nuove forme di occupazione – contratti a tempo, lavoro a progetto, lavoro interinale – prendono sempre più piede. A questo proposito non si apprezzerà mai a sufficienza l'impegno profuso in campo politico per assicurare l'occupazione.

Nel 2008 si è avuta una serie di reclami connessi all'**inquinamento acustico**. La presenza di locali di intrattenimento, di strade trafficate e di linee ferroviarie nelle vicinanze delle zone residenziali viene percepita dalla popolazione come un fattore di disturbo intollerabile. Purtroppo la maggior parte delle disposizioni concernenti la lotta all'inquinamento acustico ha soltanto carattere programmatico. Il quadro giuridico, infatti, non offre ai cittadini misure di tutela dirette e ben definite, e inoltre, le leggi non prevedono i termini entro cui le pubbliche amministrazioni o le società gestrici dovrebbero attivarsi. Sarebbe auspicabile che il Consiglio provinciale non procrastinasse il varo di una nuova legge organica in materia di inquinamento acustico.

La legge sulla non-autosufficienza nell'anno in questione è stata accolta con favore da tutti, ma verso la fine è subentrato un certo ridimensionamento degli entusiasmi. Molti cittadini hanno espresso forti dubbi sul fatto che le risorse finanziarie della Provincia fossero in grado di assicurare anche in futuro l'assistenza ai loro familiari, paventando quindi un aggravio degli oneri finanziari. Inoltre resta sempre elevato il carico psicologico legato all'impegno di assistere in casa **familiari anziani e non autosufficienti**, soprattutto per le donne, che tentando di conciliare il lavoro, la cura dei figli e l'assistenza a un familiare arrivano spesso allo stremo delle loro forze. La pubblica amministrazione dovrebbe intensificare i suoi sforzi per far conoscere ai cittadini i costi effettivi dei servizi offerti dalle case di riposo o dai centri di degenza. Anche i costi effettivi dei servizi sanitari dovrebbero essere resi trasparenti, per far sì che i cittadini siano più consapevoli di quanto risulti onerosa l'assistenza sanitaria. Ciò consentirebbe anche di tenere a freno pretese eccessive e di aumentare il livello di soddisfazione.

Voglio rendere esplicitamente merito degli sforzi intrapresi nel 2008 dall'ente pubblico al fine di ridurre **la burocrazia e le lungaggini amministrative** attraverso le nuove tecnologie informatiche. La possibilità di presentare online le domande per la concessione di borse di studio o di pagare online la tassa di circolazione e gli importi dovuti all'amministrazione comunale rappresentano passi importanti in tale direzione. Attraverso l'immissione nella Rete civica di moduli informatizzati (ormai quasi mille) e il potenziamento dei servizi online si sta ponendo in essere un'autostrada digitale che collega in maniera bidirezionale il cittadino e l'amministrazione. La possibilità di entrare in contatto con l'amministrazione **senza bisogno di spostamenti o di rispettare orari e tempi d'attesa** costituisce per molte cittadine e cittadini un grande vantaggio.

Risulta inoltre auspicabile l'istituzione di un organo di controllo che per tutte le leggi verifichi prima della loro approvazione gli effettivi costi burocratici che esse comportano a carico delle imprese e dei cittadini. Particolarmente apprezzabile è, a mio avviso, la creazione di un'unica banca dati delle informazioni reddituali e patrimoniali, alla quale gli uffici possono accedere per poter valutare le richieste di assegni familiari, borse di studio, contributi per l'affitto e agevolazioni edilizie. Grazie ad essa, i cittadini che richiedono l'erogazione di prestazioni del servizio pubblico in futuro dovranno comunicare un'unica volta la loro situazione reddituale.

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

Nell'anno in questione la Difesa civica è stata in grado di operare con successo anche in virtù dell'ampio sostegno su cui ha potuto contare. Rivolgo un ringraziamento al Presidente e alla Vicepresidente del Consiglio provinciale nonché al Presidente della Provincia, così come a tutte le istituzioni e le

persone che hanno collaborato con noi nell'anno trascorso dimostrando sempre grande disponibilità.

Vorrei poi ringraziare in particolare le mie collaboratrici, dott.ssa Verena Crazzolara, dott.ssa Priska Garbin, dott.ssa Tiziana De Villa, dott.ssa Vera Tronti Harpf, dott.ssa Julia Dorfmann, sig.ra Annelies Geiser e sig.ra Claudia Walzl, senza il cui straordinario impegno, supportato da competenza tecnica e qualità umane, non sarebbe stato possibile raggiungere i traguardi menzionati nella presente relazione.



Bolzano, 15 marzo 2009

Dott.ssa Burgi Volgger

## Aspetti generali

### Il numero dei casi e le nostre modalità di lavoro

Nel corso del 2008 oltre **3.178** cittadine e cittadini hanno presentato alla Difesa civica reclami o istanze, il cui numero ha quindi registrato un **aumento del 3%**.

Quando un cittadino si rivolge a noi per iscritto o nei casi più complessi che richiedono tra la Difesa civica, gli uffici e i cittadini uno scambio di corrispondenza, viene aperta una **pratica**. Nell'anno di riferimento la Difesa civica ha esaminato complessivamente 1.129 pratiche, considerando sia quelle nuove che quelle rimaste aperte dall'anno precedente.

I casi risolti in maniera informale, senza procedere all'apertura della pratica, 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 secondo incontro.

L'evoluzione nel lungo periodo mostra con assoluta chiarezza la rilevanza assunta dall'attività di consulenza della Difesa civica. Due terzi dei casi trattati sono consulenze, il terzo rimanente comporta invece l'apertura di una pratica.

### Tipi di contatto

In quale forma le cittadine e i cittadini sono entrati in contatto con la Difesa civica? In poco più del 45% dei casi gli interessati hanno preso un primo contatto **telefonico** per esporre i propri reclami o istanze. In poco più del 37% dei casi hanno invece preferito prendere contatto **personalmente** con me e il mio staff. Dal numero dei colloqui personali risulta che le udienze registrano una buona frequenza e che per la cittadinanza il contatto diretto è importante. Nell'anno di riferimento anche il numero dei cittadini che presentano i loro reclami **per iscritto** è aumentato, salendo quasi al 17%. L'aumento registrato

negli ultimi anni è probabilmente collegato alla possibilità di presentare **“reclami online”** offerta dal nuovo sito Internet, che incontra un elevato gradimento. Ovviamente per la Difesa civica una e-mail non è sempre il modo migliore di prendere contatto con il cittadino che presenta per la prima volta un reclamo, poiché spesso restano da chiarire dettagli che vanno quindi approfonditi in un colloquio telefonico o di persona. Ma il successo ottenuto dimostra quanto la cittadinanza apprezzi questa forma di comunicazione scritta rapida, informale, non vincolata in termini di luogo e di tempo.

---

### **Distribuzione dell’utenza per comprensorio**

---

La distribuzione dei reclami in base al luogo di residenza delle cittadine e dei cittadini negli ultimi anni è cambiata di poco. Al primo posto troviamo i comprensori di Bolzano e della Valle d’Isarco, dove si sono rivolti alla Difesa civica 8 abitanti su mille. Seguono la Val Pusteria con 7 ricorrenti su mille abitanti e il Burgraviato e la Val Venosta con 6. Nella fascia intermedia si situano i comprensori di Salto-Sciliar e dell’Alta Valle Isarco con il 5 per mille. Il minor numero di reclami – 4 su 1000 abitanti – è stato registrato dalla Difesa civica nel comprensorio Oltradige – Bassa Atesina. **In tutto l’Alto Adige nell’anno di riferimento ha presentato reclami o istanze alla Difesa civica una media di 6,5 abitanti su mille.**

---

### **Esito delle pratiche**

---

Anche nel 2008 sono stati attentamente monitorati l'**esito delle pratiche trattate e il grado di soddisfazione dei cittadini**. Nella maggior parte dei casi i cittadini hanno espresso soddisfazione per le informazioni fornite dalla Difesa civica e per il suo operato.

**Nel 73% dei casi è stato possibile trovare una soluzione soddisfacente per i ricorrenti.**

Nella metà di tali casi le autorità avevano agito in maniera legittima e corretta, ed è stato possibile convincere le cittadine e i cittadini della correttezza dell’azione amministrativa. Questo risultato dimostra come la Difesa civica

contribuisca in modo sostanziale a migliorare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

*Nell'altra metà dei casi l'amministrazione aveva originariamente agito in maniera non legittima, ma alla fine ha accolto il punto di vista giuridico sostenuto dalla Difesa civica.*

Per il 22% delle pratiche purtroppo non è stato possibile raggiungere una conclusione soddisfacente per i cittadini. *Nell'8% di tali casi le autorità sono rimaste sulle proprie posizioni giuridicamente discutibili o non hanno utilizzato il margine di discrezionalità a loro disposizione per venire incontro al cittadino. Sono questi i casi in cui abbiamo formulato una raccomandazione formale.* Nel rimanente 12% dei casi il comportamento delle autorità è risultato corretto, ma – per motivi che non siamo in grado di comprendere – i ricorrenti non si sono ritenuti soddisfatti.

In alcuni di tali casi non è stato possibile far comprendere agli utenti che la Difesa civica non può modificare *ad hoc* le disposizioni di legge e che non è un "avvocato difensore" messo gratuitamente a disposizione dall'ente pubblico per rappresentare il cittadino in tribunale. Di conseguenza il parere della Difesa civica, secondo cui nel caso specifico le autorità avevano operato correttamente e quindi non sussistevano elementi per portare avanti la questione, non è stato condiviso dagli interessati, i quali sono pertanto rimasti insoddisfatti.

Il 5% dei reclami per i quali era stata aperta una pratica sono stati poi ritirati.

---

### **Udienze, colloqui con le autorità e sopralluoghi**

Molto apprezzata è la modalità del colloquio personale nelle ore di udienza, in cui le cittadine e i cittadini possono esporre le proprie richieste di persona e senza ristretti limiti di tempo.

Nell'anno di riferimento le **udienze** si sono tenute quotidianamente, mattina e pomeriggio, presso la sede della Difesa civica a Bolzano e a intervalli regolari presso le **sedì distaccate**, per un totale di 141 mezze giornate suddivise come segue: 11 presso l'Ospedale di Bolzano, 32 a Bressanone e Brunico, 6 a Vipiteno, 32 a Merano, 11 a Silandro, 12 nelle valli ladine e 6 a Egna.

L'introduzione della possibilità di prendere appuntamento ha consentito di programmare meglio i giorni di udienza presso le sedi distaccate. La

prenotazione è gradita, ma non obbligatoria, e va sottolineato che i vari calendari delle udienze prevedono sempre un margine per le persone prive di appuntamento. Tutte le cittadine e i cittadini che si presentano alle udienze vengono ricevuti, ma senza appuntamento devono mettere in conto maggiori tempi di attesa. Il numero crescente di colloqui personali svolti durante le udienze dimostra che la possibilità di prendere appuntamento è molto apprezzata dalla popolazione (riguardo alle udienze v. allegato 3).

Nell'anno di riferimento io e il mio staff abbiamo avuto 31 **colloqui** personali con i rappresentanti delle autorità, organizzato 13 incontri tra le autorità competenti e i ricorrenti ed effettuato 8 **sopralluoghi**.

---

### **Collaboratrici e sede**

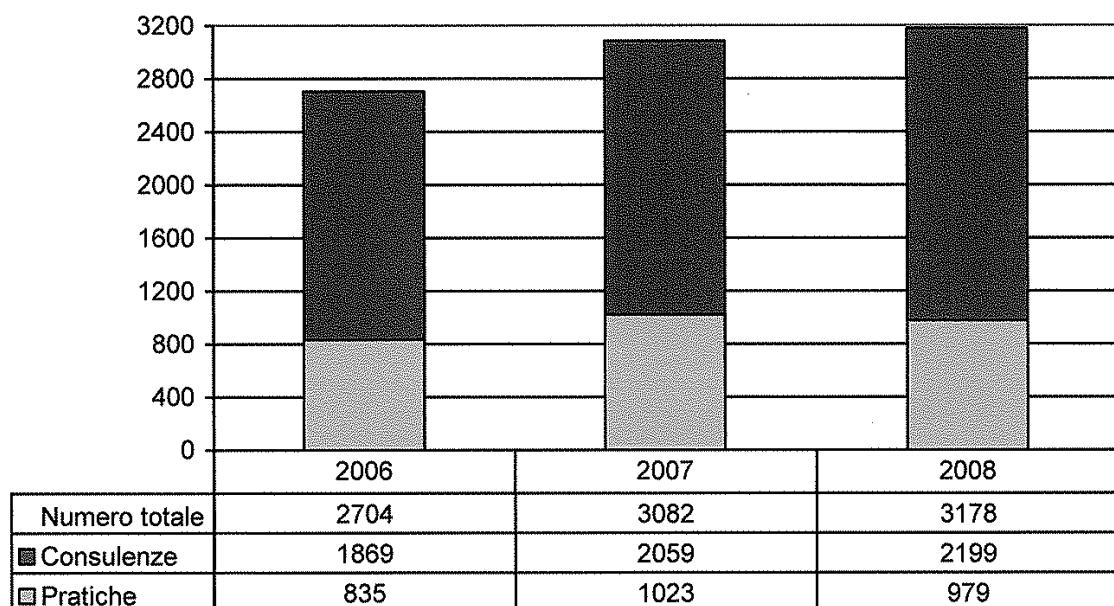
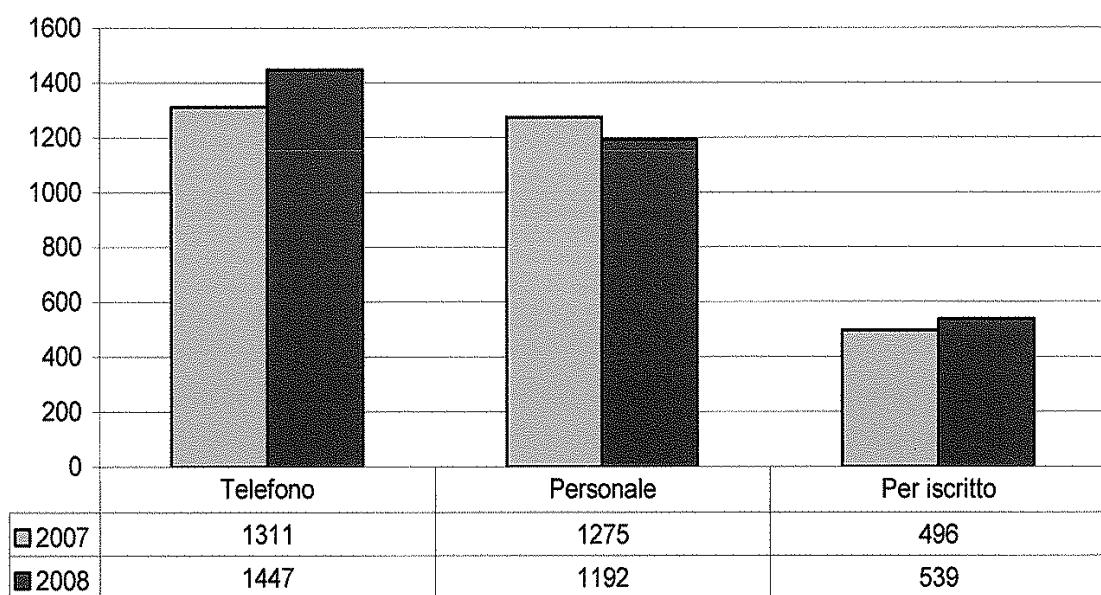
---

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

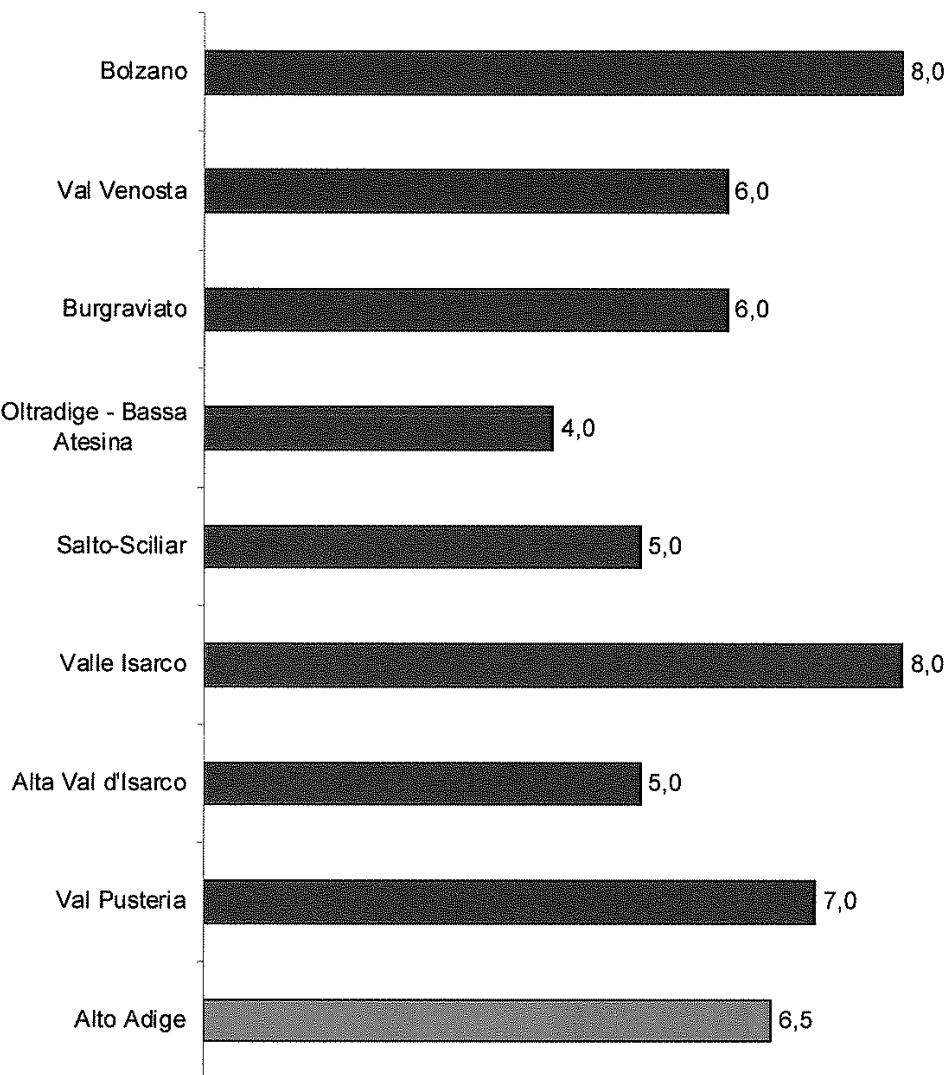
Nell'ottobre 2008 la signora Magdalena Mair, allieva dell'Istituto per l'economia e il turismo, ha svolto con nostra piena soddisfazione un tirocinio di 14 giorni presso l'Ufficio della difensora civica.

Poiché spesso le persone in un primo momento espongono telefonicamente le loro richieste all'Ufficio della Difensora civica, la segreteria riveste un ruolo fondamentale nella gestione quotidiana del lavoro. Infatti, oltre a supportare gli operatori nella trattazione dei casi pendenti, rappresenta per molti utenti il primo interlocutore. 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 (v. anche allegati 8 e 9).

La collocazione e la dotazione dei locali della Difesa civica sono rimaste invariate nell'anno di riferimento.

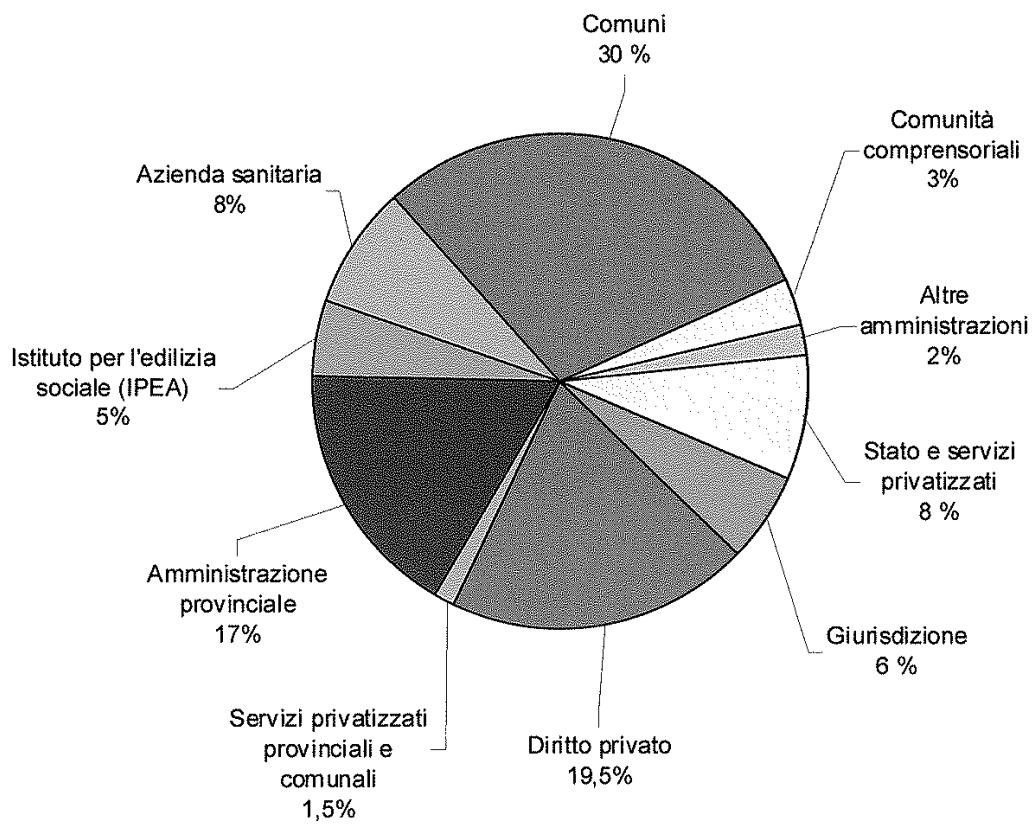
**Statistiche****Comparazione dei nuovi casi****Tipo di contatto delle pratiche**

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



In base alla rappresentazione grafica è evidente il ricorso alla Difesa civica nei singoli comprensori in rapporto al numero degli abitanti. Circa il 0,65 % (= 6,5 per mille) della popolazione del Alto Adige si è rivolto alla Difesa civica nell'anno di riferimento.

### Classificazione dei casi trattati nel 2008 per ambito di intervento

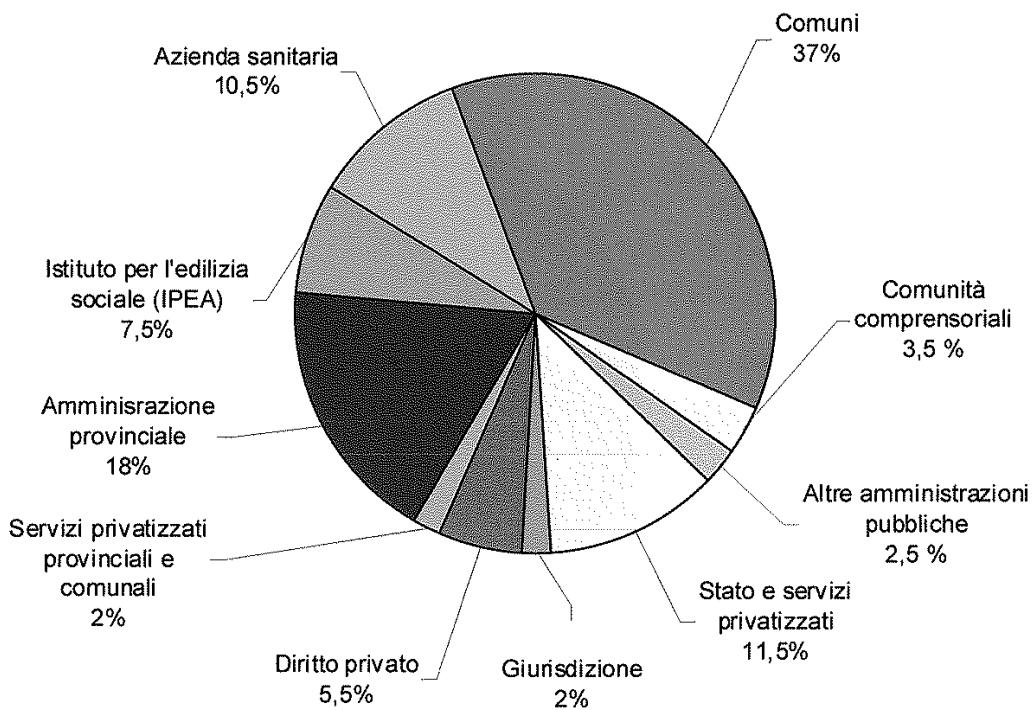


La rappresentazione grafica comprende **pratiche e consulenze**.

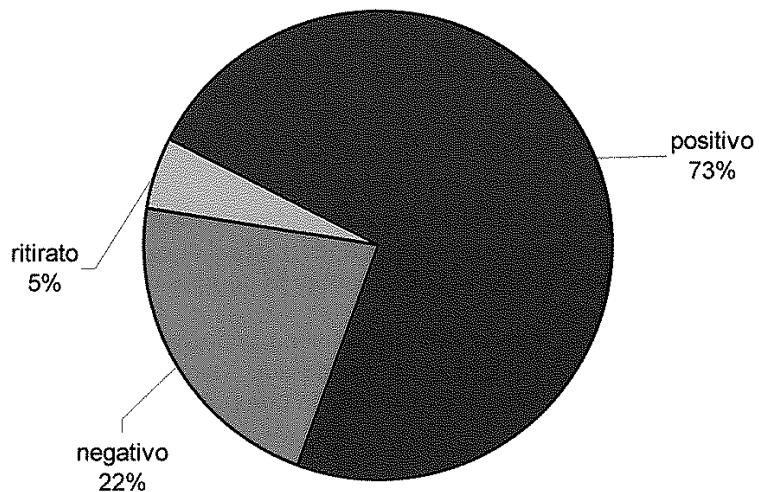
Le pratiche vengono aperte quando i cittadini si rivolgono a noi per iscritto o nei casi che richiedono uno scambio di corrispondenza tra la Difesa civica, gli uffici e i cittadini.

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

**Classificazione delle pratiche trattate nel 2008  
per ambito di intervento**



**Esito delle pratiche trattate nel 2008**



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

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

