

UNA VISIONE D'INSIEME

Egregio signor Presidente,
egregi membri del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano,

come previsto all'art. 5 della legge provinciale n. 3 del 2010 la Difensore 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 2009.

Uno sguardo al passato

Il 2009 è stato per la Difesa civica della Provincia di Bolzano un anno molto intenso.

Mi riferisco in particolare ai **tre disegni di legge provinciali** per il riordino di questa istituzione direttamente collegati alla mia riconferma a Difensore civica, avvenuta nel gennaio 2009 con la maggioranza assoluta dei voti, e presentati in seguito al ricorso avanzato presso il Tribunale di giustizia amministrativa contro il decreto di nomina a firma del Presidente del Consiglio provinciale da un altro aspirante alla carica, in cui si sosteneva che la scelta contravveniva al regolamento interno del Consiglio provinciale e che i titoli di altri candidati non erano stati fatti pervenire in tempo ai consiglieri.

Tutti i disegni di legge presentati contenevano tra l'altro nuove modalità di nomina della Difensore civica/del Difensore civico improntate alla trasparenza: bando pubblico, audizione in Consiglio provinciale e maggioranza dei due terzi.

Nel dicembre 2009 il Tribunale amministrativo ha annullato il decreto di nomina emesso dal Presidente del Consiglio provinciale e pertanto il Consiglio ha dovuto affrontare la questione relativa alle modalità da seguire per la nuova nomina della Difensore civica/del Difensore civico.

Poiché la Commissione legislativa competente era già impegnata nell'esame del nuovo disegno di legge, il Consiglio provinciale ha deciso di procedere alla nomina secondo le modalità ivi previste e **il 4 febbraio 2010 ha approvato la nuova legge sulla Difesa civica esprimendo una rara convergenza di vedute, con solo due astensioni e nessun voto contrario.**

La procedura prevista nella nuova legge per la nomina della Difensore civica/del Difensore civico è stata avviata a fine febbraio mediante pubblico bando sul Bollettino ufficiale della Regione, in modo da poter effettuare la nomina entro l'estate. Il ricorrente ha invece annunciato un giudizio di ottemperanza, ritenendo che la nomina debba avvenire secondo le modalità previste dalla legge previgente.

Passiamo ora alla nuova legge sulla Difesa civica. **La legge provinciale del 4 febbraio 2010, n. 3 “Difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano”** ha riscontrato largo consenso in Consiglio provinciale anche perché risulta chiaramente strutturata e ben ponderata, valorizzando così l'istituzione.

Tra gli altri aspetti essa regolamenta in modo preciso e trasparente la procedura di scelta e nomina della Difensore civica/del Difensore civico nonché la procedura per l'accertamento di eventuali incompatibilità. L'elezione avviene con maggioranza dei due terzi; la durata in carica viene sganciata da quella della legislatura del Consiglio provinciale e portata da cinque a sei anni. La sfera di competenza del Difensore civico è ampliata ed estesa ai concessionari di pubblici servizi della provincia e viene introdotto l'obbligo di presentare al Consiglio provinciale la relazione annuale sull'attività. Le decisioni in materia di personale diventano più flessibili, poiché gli enti per i quali la Difesa civica ha competenza possono mettere a disposizione personale proprio.

Uno sguardo al presente e al futuro

I motivi per cui un numero sempre maggiore di cittadini ha difficoltà a orientarsi nella pubblica amministrazione sono a mio avviso riconducibili **all'aumento di quelle fasce di popolazione che non sono più in grado di integrarsi e di stare al passo con una società competitiva e orientata al benessere come la nostra.**

Nell'anno di riferimento si è intensificata la tendenza degli ultimi anni, che ha portato sempre più persone appartenenti alle fasce socialmente deboli a rivolgersi alla Difesa civica al fine di verificare se esista per loro la possibilità di usufruire di una qualche forma di sostegno sociale, che si tratti di sussidi sociali, sussidi casa, agevolazioni per pendolari o sussidi allo studio.

Molte persone non esprimono soltanto insoddisfazione e preoccupazione per il loro standard di vita, ma nutrono timori concreti per **il loro futuro e la loro esistenza**, legati al rischio di ridursi in povertà a causa della disoccupazione, della malattia e della scarsità di reddito in vecchiaia.

Nell'anno di riferimento si è accentuata nella popolazione la **preoccupazione per la sicurezza del posto di lavoro**. Nonostante l'indice di disoccupazione in Alto Adige sia il più basso in Italia e secondo Eurostat ammonti al 2,4%, mentre già in Trentino raggiunge il 3,3%, molte persone temono per il loro posto di lavoro, e non a torto. Secondo le indicazioni dell'Osservatorio provinciale per il mercato del lavoro nel febbraio 2008 – quindi prima della crisi finanziaria – in Alto Adige si contavano circa 6.700 disoccupati registrati, e un anno più tardi il loro numero era salito a circa 8400. **Nel febbraio 2010 i disoccupati registrati erano 10.133, e più di 2300 persone lavoravano a orario ridotto.**

Questa evoluzione ha portato tra l'altro, nei primi mesi dell'anno di riferimento, a **una crescita esponenziale delle richieste di sussidio sociale**, aumentate di un terzo rispetto all'anno precedente. In tale contesto quindi va promosso ogni sforzo della politica volto ad assicurare l'occupazione.

La provincia di Bolzano dispone di una fitta rete di sostegno sociale che dovrebbe garantire alla cittadinanza una certa tranquillità. Essa comprende il sussidio sociale, il contributo per l'affitto, il sussidio casa, il sussidio di disoccupazione, l'indennità di mobilità, misure straordinarie in caso di disoccupazione dovuta alla crisi economica, la pensione sociale, la pensione di invalidità civile, l'assegno per il nucleo familiare erogato dalla Provincia, dalla Regione e dallo Stato. La mia impressione è che **il numero e la varietà degli interventi sociali creino nel cittadino una certa confusione**. La molteplicità di enti competenti per l'erogazione e la variabilità dei requisiti richiesti per poterne usufruire generano disorientamento tra la popolazione risultando praticamente incomprensibili. È difficile da capire anche il fatto che il godimento di una prestazione sociale implichia la riduzione di un altro beneficio. Ad esempio, come spiegare al cittadino che il percepimento dell'assegno per il nucleo familiare può comportare un aumento del canone di locazione dell'alloggio sociale tale che alla fine dell'assegno familiare resta ben poco?

Dai dati forniti dall'Istituto provinciale di Statistica (ASTAT), risalenti ormai all'anno 2003, emerge che in provincia di Bolzano il 15% delle famiglie (circa 27.000 nuclei) vive in condizioni di **povertà relativa**, vale a dire che più o meno 72.000 persone percepiscono un reddito inferiore alla media e sono da considerarsi a rischio povertà. Ciò non significa che soffrano la fame, ma sicuramente la loro situazione abitativa risulta problematica e spesso non sono in grado di pagare i conti, rischiando di essere sempre più emarginati dalla società.

Dal "Secondo rapporto sulla povertà e la ricchezza in Austria", pubblicato nel 2008, risulta che i soggetti colpiti dalla povertà sono disoccupati di lunga durata (45%), migranti (30%), genitori singoli (27%), pensionate sole (25%) e famiglie con numerosi figli a carico.

Anche nella provincia di Bolzano tali fasce sociali lottano per non scivolare nell'indigenza. Recentemente, ad esempio, si è discusso in particolare degli anziani, poiché secondo i dati rilevati dall'Istituto provinciale di Statistica (ASTAT) in provincia di Bolzano l'ammontare medio di una pensione è di 701 euro e il 70% delle persone anziane percepisce mensilmente una pensione pari a 620 euro. Le pensioni più basse non coprono nemmeno più il minimo vitale, calcolato in 588 euro.

I responsabili politici devono affrontare una sfida sempre più impegnativa per quanto riguarda la destinazione del denaro pubblico e risulta sempre più importante fissare regole eque per una gestione mirata delle prestazioni sociali. È necessario evitare che fra i singoli gruppi sociali - disoccupati, migranti, genitori singoli, pensionati, famiglie e disabili - si sviluppino dinamiche di contrapposizione.

Sarebbe auspicabile che l'attuale vasta e farraginosa offerta di prestazioni sociali possa in futuro essere sostituita con un'unica prestazione sociale minima dai contorni definiti e precisi. Penso ad esempio a una garanzia minima, come quella che l'Austria intende introdurre a partire dal prossimo settembre, secondo cui a tutti coloro che non sono in grado di assicurarsi il sostentamento con propri mezzi vengono riconosciuti circa 744 euro mensili, ovviamente sulla base di un sistema unitario per il calcolo del reddito e del patrimonio che consideri non solo il reddito, ma anche – oltre alla prima casa - tutti i valori patrimoniali e le proprietà immobiliari degli interessati.

Per gestire detta prestazione minima dovrebbe essere istituito un unico fondo alimentato dai finanziamenti della Provincia, della Regione e dello Stato destinati a finalità sociali.

In relazione all'afflusso di immigrati extracomunitari ho dovuto constatare che anche nel 2009 molte persone hanno espresso le loro rimostranze richiamandosi al luogo comune secondo cui "agli stranieri viene concesso tutto", mentre a loro "non è dato ricevere nulla". Persino cittadine e cittadini dimostratisi manifestamente privi dei requisiti per accedere a determinate prestazioni sociali dimostravano apertamente il loro scontento per il fatto che gli stranieri venivano aiutati con soldi pubblici.

Tuttavia, va anche detto che i cittadini extracomunitari dietro ogni imposizione da parte delle istituzioni tendono a vedere un'angheria inflitta a loro solo perché stranieri.

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 a fugare le paure. **Non dovrebbe subire ulteriori ritardi il varo della prevista legge sull'immigrazione, destinata a disciplinare diritti e doveri dei migranti.**

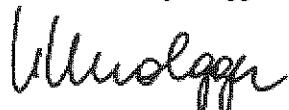
Nel 2009 si è avuta una serie di reclami connessi all'inquinamento acustico. La presenza di locali di intrattenimento, di strade trafficate e di linee ferroviarie nelle vicinanze delle zone residenziali viene percepita dalla popolazione come un fattore di disturbo intollerabile. Purtroppo la maggior 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 termini entro cui le pubbliche amministrazioni o i gestori dovrebbero attivarsi. **Sarebbe auspicabile che il Consiglio provinciale non procrastinassee l'approvazione di una nuova legge organica in materia di inquinamento acustico.**

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 al Vicepresidente del Consiglio provinciale, al Presidente della Provincia nonché a tutte le istituzioni e le persone che hanno collaborato con noi nell'anno trascorso dimostrando grande disponibilità.

Vorrei poi ringraziare in particolare il mio staff, senza il cui straordinario impegno, supportato da competenza tecnica e qualità umane, non sarebbe stato possibile raggiungere i traguardi menzionati nella presente relazione.

Bolzano, 31. marzo 2010

Dott.ssa Burgi Volgger



ASPETTI GENERALI

Il numero dei casi e le nostre modalità di lavoro

Nel corso del 2009 **3.194** cittadine e cittadini hanno presentato reclami o istanze alla Difesa civica. Il numero dei casi rispetto all'anno precedente si è quindi consolidato.

Nei casi in cui i cittadini si rivolgono a noi per iscritto e nei casi che richiedono uno scambio di corrispondenza tra la Difesa civica, gli uffici e i cittadini stessi viene aperto un **fascicolo**. Nell'anno di riferimento la Difesa civica ha esaminato complessivamente 1.022 fascicoli, considerando sia le nuove pratiche che quelle rimaste aperte dall'anno precedente.

I casi risolti in maniera informale, senza procedere all'apertura del fascicolo, sono **consulenze** registrate che si concludono con un colloquio, a volte anche di lunga durata. Talora si rendono inoltre necessari chiarimenti telefonici presso l'ufficio competente e un successivo incontro di approfondimento.

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 implica invece l'apertura di un fascicolo.

Tipi di contatto

Nel 48% dei casi le cittadine e i cittadini hanno preso un primo contatto **telefonico** per esporre i propri reclami o istanze. Nel 36% dei casi hanno invece preferito contattare **personalmente** me e il mio staff. Considerando il numero dei colloqui personali, che ammonta a 1147, risulta che le udienze registrano una buona frequenza e che per la cittadinanza il contatto diretto è importante. I **reclami presentati per iscritto** costituiscono il 16% del totale. Incontra poi un elevato gradimento la possibilità di presentare "**reclami online**" tramite il sito Internet. Ovviamente per la Difesa civica una e-mail non è sempre il modo migliore di prendere contatto con il cittadino che presenta per la prima volta un reclamo, poiché spesso restano da chiarire dettagli che vanno quindi approfonditi in un colloquio telefonico o personalmente. 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 rispettivamente 9 e 8,5 abitanti su mille. Seguono la Val Pusteria con 7 ricorrenti su mille abitanti, quindi il Burgraviato e la Val Venosta con il 5 per mille. Nella fascia intermedia si trovano i comprensori Alta Valle Isarco e Oltradige – Bassa Atesina con il 4,5 per mille. Il minor numero di reclami – 4 su 1000 abitanti – è stato registrato dalla Difesa civica nel comprensorio Salto-Sciliar. In tutto l'Alto Adige nell'anno di riferimento ha presentato reclami o istanze alla Difesa civica una media di oltre 6 abitanti su mille.

Esito delle pratiche

Anche nel 2009 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 79% dei casi è stato possibile trovare una soluzione soddisfacente per i ricorrenti.

Nella metà di questi casi le autorità avevano agito in maniera legittima e corretta, ed è stato possibile convincere 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 18% delle pratiche purtroppo non è stato possibile raggiungere una conclusione soddisfacente per i cittadini. Nell'8% di tali casi le autorità sono rimaste sulle proprie posizioni giuridicamente discutibili o non hanno utilizzato il margine di discrezionalità a loro disposizione per venire incontro al cittadino. Sono questi i casi in cui abbiamo formulato una raccomandazione formale. Nel rimanente 10% dei casi, pur riscontrando che le autorità avevano agito correttamente, non è stato possibile, per motivi a noi incomprensibili, dare soddisfazione ai ricorrenti.

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

Il 3% dei reclami per i quali era stato aperto un fascicolo è stato poi ritirato.

Udienze, colloqui con le autorità e sopralluoghi

Molto apprezzata è la modalità del colloquio personale nelle ore d'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** sono state tenute quotidianamente, mattina e pomeriggio, presso la sede della Difesa civica a Bolzano e a intervalli regolari **presso le sedi distaccate**, per un totale di 140 mezze giornate suddivise come segue: 22 a Bressanone, Brunico e Merano, 6 a Vipiteno, 11 a Silandro, 12 nelle valli ladine, 6 a Egna, 11 presso l'Ospedale di Bolzano, 8 presso l'ospedale di Bressanone, 10 presso l'ospedale di Merano e altrettante presso quello di Brunico.

L'introduzione della possibilità di prendere appuntamento ha consentito di programmare meglio i giorni d'udienza presso le sedi distaccate. La prenotazione è gradita, ma non obbligatoria, e va sottolineato che i vari calendari delle udienze prevedono sempre un margine per le persone prive di appuntamento. Tutte le cittadine e i cittadini che si presentano alle udienze vengono ricevuti, ma senza appuntamento devono mettere in conto maggiori tempi d'attesa. Il numero crescente di colloqui personali svolti durante le udienze dimostra che la possibilità di avere un appuntamento è molto apprezzata dalla popolazione (per le udienze v. allegato 2).

Nell'anno di riferimento insieme al mio staff ho avuto 30 **colloqui** personali con i rappresentanti delle autorità, organizzato 8 incontri tra le autorità competenti e i ricorrenti ed effettuato 4 **sopralluoghi**.

Staff e sede

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

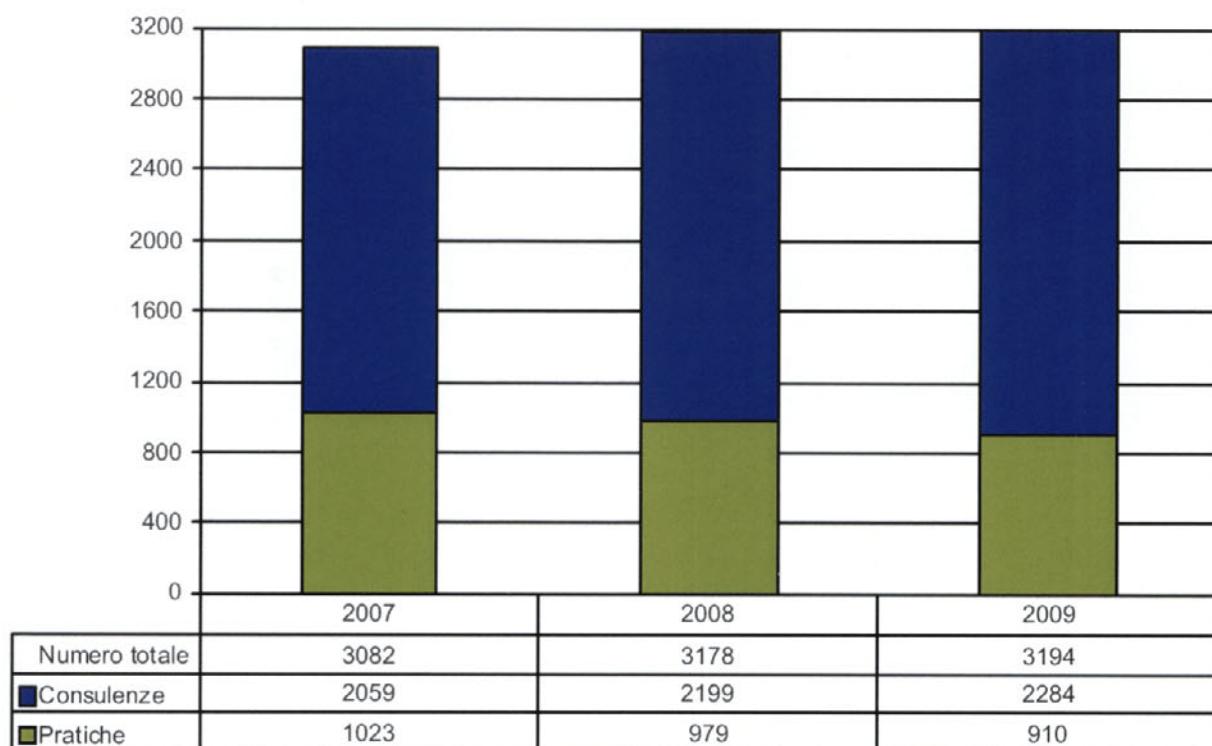
Nell'anno di riferimento si sono registrati dei cambiamenti per quanto riguarda l'organico dello staff di esperte. La dott.ssa Julia Dorfmann, risultata vincitrice del concorso pubblico per la magistratura, ha cessato il servizio alla fine di aprile. Il posto a tempo parziale al 50% liberatosi è stato occupato dalla dott.ssa Katja Stanzel, che ha usufruito del congedo straordinario per maternità. Per coprire tale periodo è stata pertanto assunta all'inizio di agosto la dott.ssa Elisabeth Parteli.

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 le operatrici 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 (per le collaboratrici della Difensora civica v. allegato 7).

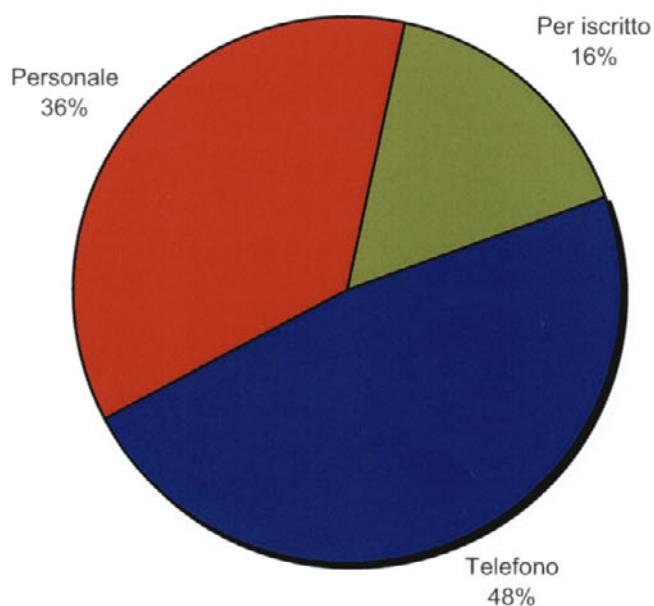
La collocazione e la dotazione dell'ufficio della Difesa civica sono rimaste invariate nell'anno di riferimento.

Statistiche

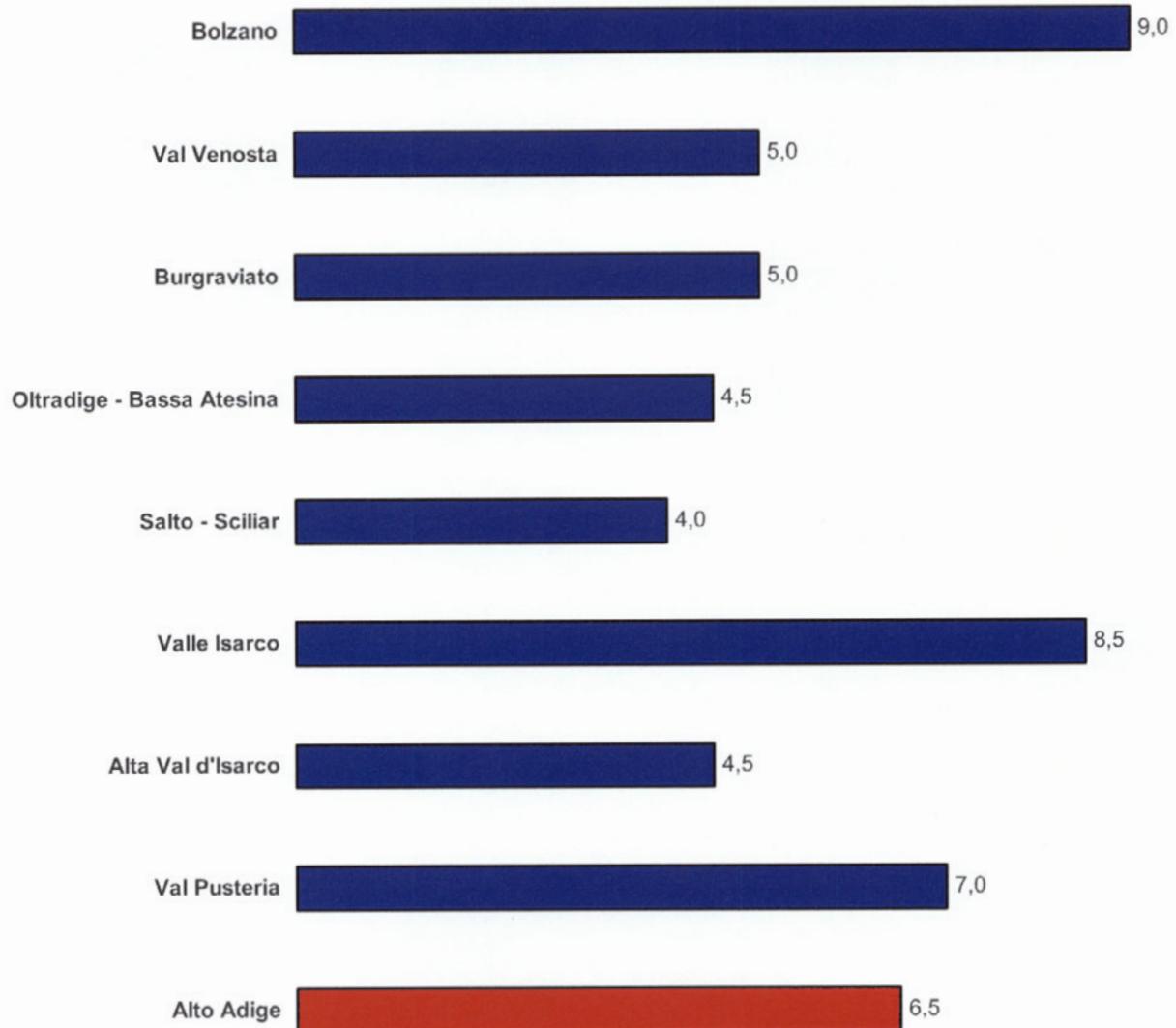
Comparazione dei nuovi casi



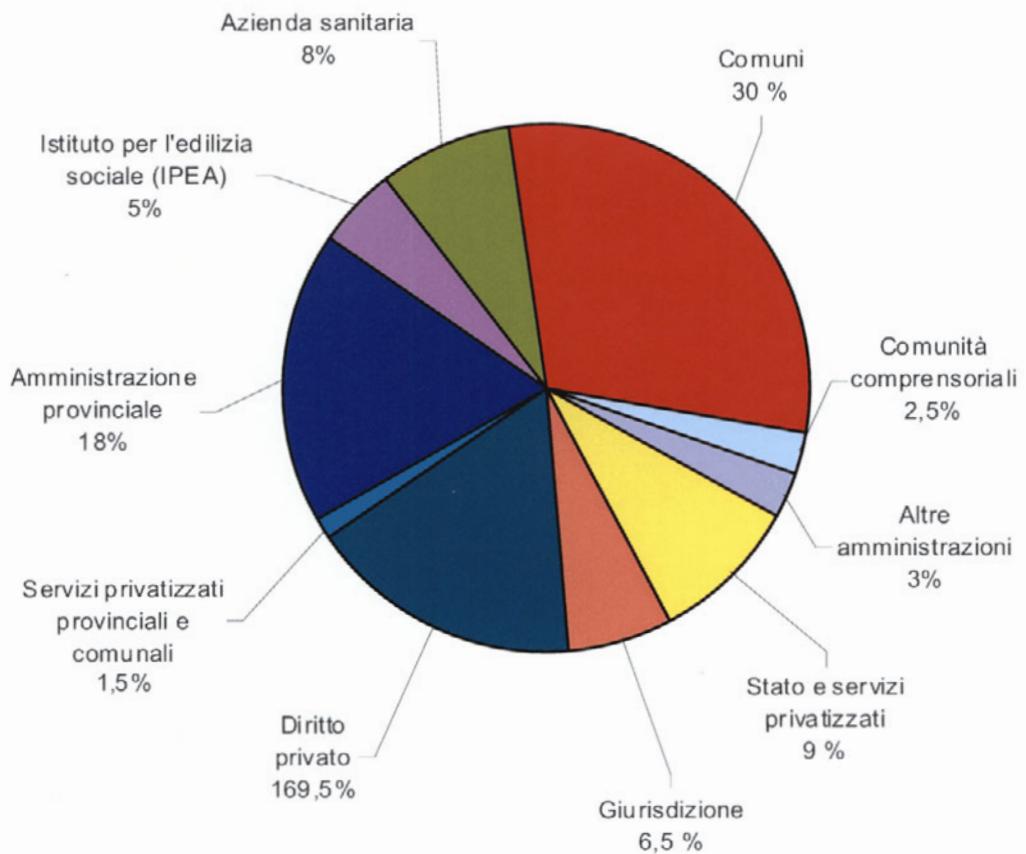
Tipo di contatto delle pratiche



| Telefono | Personale | Per iscritto |
|----------|-----------|--------------|
| 1.530 | 1.147 | 517 |

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

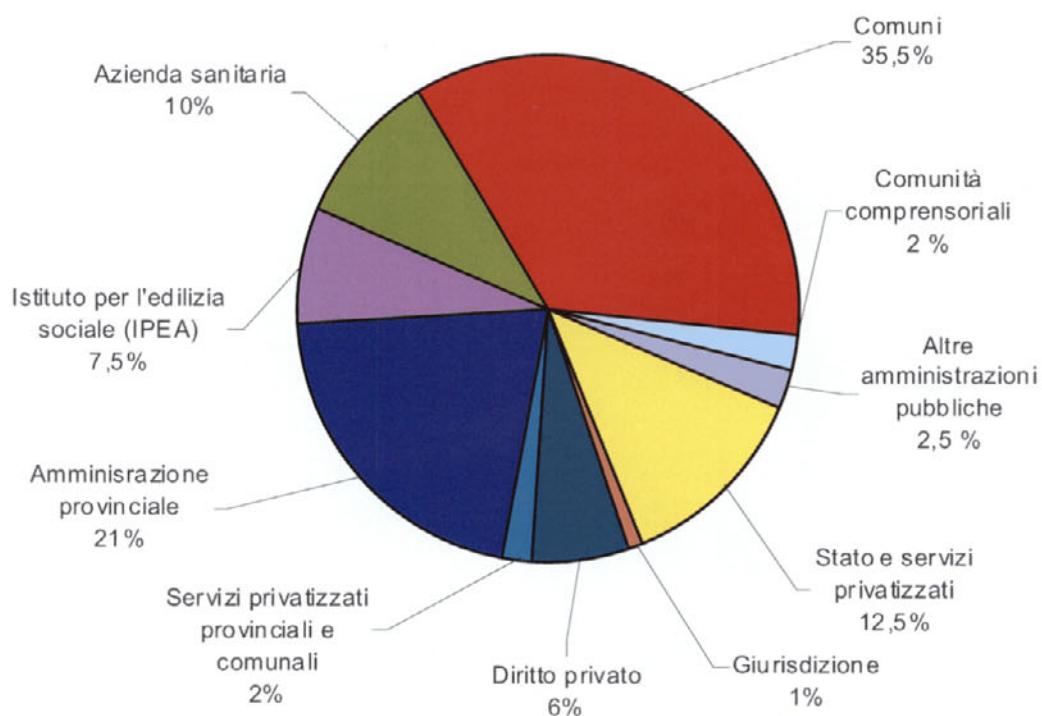
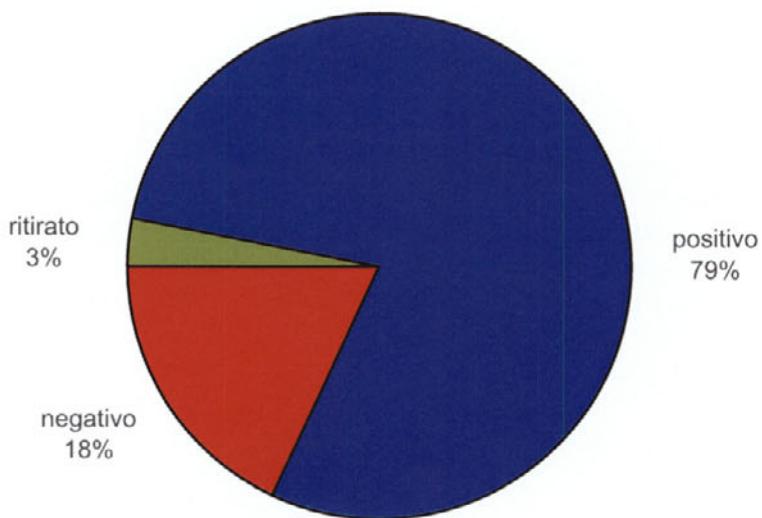
In base alla rappresentazione grafica è evidente il ricorso alla Difesa civica nei singoli comprensori in rapporto al numero degli abitanti. Circa il 0,65 % (= 6,5 per mille) della popolazione del Alto Adige si è rivolto alla Difesa civica nell'anno di riferimento.

Classificazione dei casi trattati nel 2009 per ambito di intervento

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

I fascicoli vengono aperti 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 2009 per ambito di intervento**Esito delle pratiche trattate nel 2009**

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

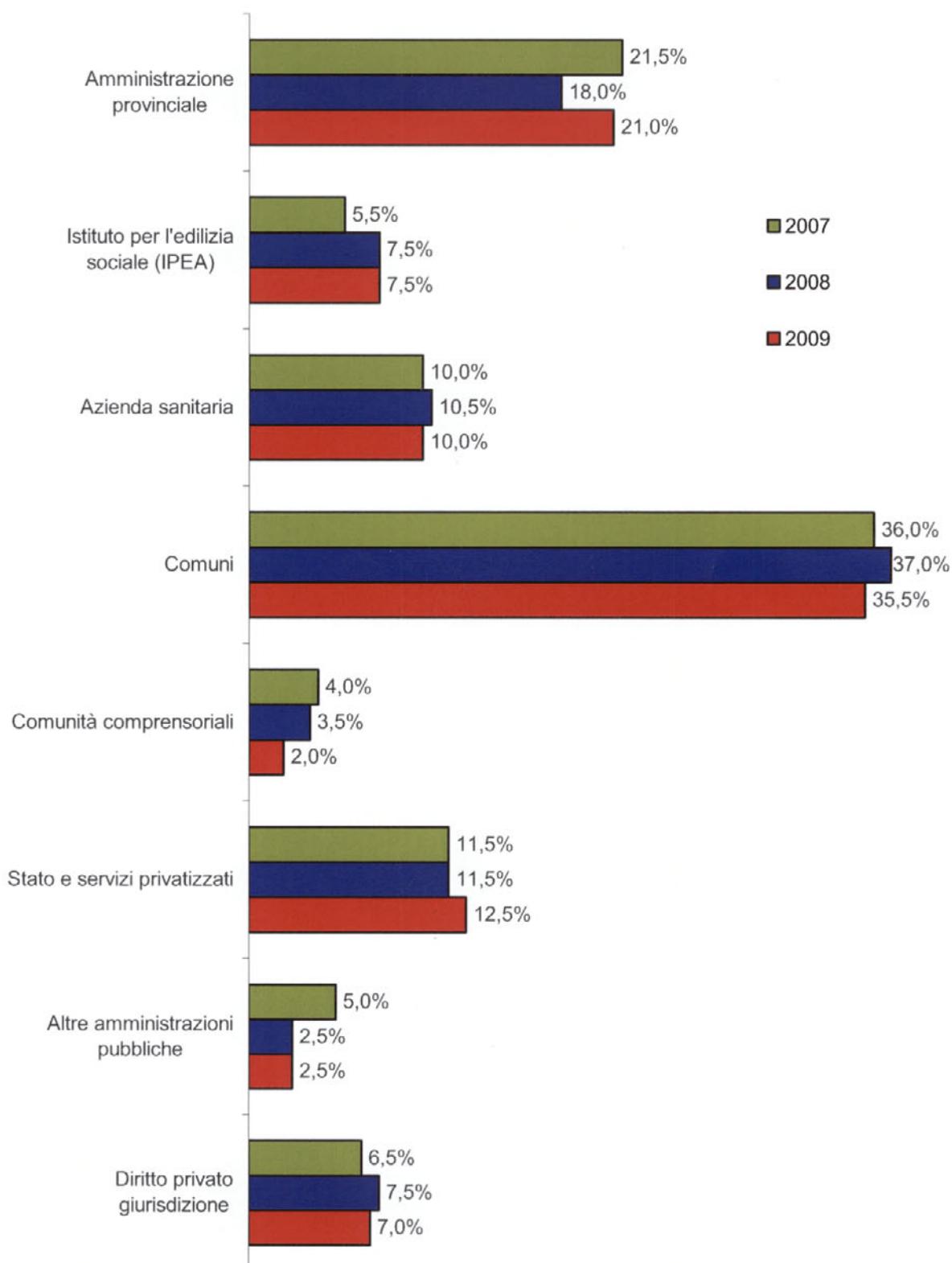
Evoluzione delle pratiche suddivise per ambito di intervento negli ultimi 3 anni

Tabella riepilogativa delle pratiche per ambito di competenza

| Amministrazione provinciale | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Direzione generale | 6 | 6 | 6 |
| Rip. 01 - Presidenza | 2 | 4 | 2 |
| Rip. 02 - Servizi centrali | 2 | - | 1 |
| Rip. 03 - Avvocatura della Provincia | 1 | 2 | - |
| Rip. 04 - Personale | 23 | 15 | 5 |
| Rip. 05 - Finanze e bilancio | 9 | 5 | 5 |
| Rip. 06 - Amministrazione del patrimonio | 6 | 7 | 5 |
| Rip. 07 - Enti locali | 2 | - | - |
| Rip. 08 - Istituto provinciale di statistica (ASTAT) | 1 | - | - |
| Rip. 09 - Informatica | - | - | - |
| Rip. 10 - Infrastrutture | 4 | 2 | 2 |
| Rip. 11 - Edilizia e servizio tecnico | 2 | - | 1 |
| Rip. 12 - Servizio strade | 3 | 1 | 4 |
| Rip. 13 - Beni culturali | 2 | 3 | 5 |
| Rip. 14 - Cultura tedesca | 1 | 1 | - |
| Rip. 15 - Cultura italiana | 2 | 1 | - |
| Rip. 16 - Intendenza scolastica tedesca | 21 | 17 | 15 |
| Rip. 17 - Intendenza scolastica italiana | 5 | 4 | 1 |
| Rip. 18 - Cultura e intendenza scolastica ladina | 2 | - | - |
| Rip. 19 - Lavoro | 5 | 4 | 8 |
| Rip. 20 - Formazione professionale tedesca e ladina | 6 | 3 | 5 |
| Rip. 21 - Formazione professionale italiana | 1 | 1 | 2 |
| Rip. 22 - Formaz. prof. agricola, forestale e di economia domestica | - | - | - |
| Rip. 23 - Sanità | 9 | 8 | 3 |
| Rip. 24 - Famiglia e politiche sociali | 16 | 10 | 13 |
| Rip. 25 - Edilizia abitativa | 21 | 17 | 21 |
| Rip. 26 - Protezione antincendi e civile | - | 2 | 2 |
| Rip. 27 - Urbanistica | 1 | 1 | 2 |
| Rip. 28 - Natura e paesaggio | 3 | 1 | 4 |
| Rip. 29 - Agenzia provinciale per l'ambiente | 6 | 4 | 5 |
| Rip. 30 - Opere idrauliche | 3 | 3 | 1 |
| Rip. 31 - Agricoltura | 6 | 2 | 6 |
| Rip. 32 - Foreste | 3 | 7 | 7 |
| Rip. 33 - Sperimentazione agraria e forestale | - | - | - |
| Rip. 34 - Innovazione, ricerca, sviluppo e cooperative | - | 1 | - |
| Rip. 35 - Artigianato, industria e commercio | 1 | 3 | 2 |
| Rip. 36 - Turismo | - | - | 2 |