



**SÜDTIROLER
LANDTAG**

**CONSIGLIO DELLA
PROVINCIA
AUTONOMA
DI BOLZANO**

**CUNSËI
DLA PROVINZIA
AUTONÓMA
DE BULSAN**

**ESTRATTO DALLA
RELAZIONE ANNUALE 1996**

**DER
VOLKSANWALT**

**IL DIFENSORE
CIVICO**

**LE
DEFENSUR
POPOLAR**

INDICE

	pag.
PREFAZIONE	1
1. CONSIDERAZIONI GENERALI	3
1.1. AMBITO DI ATTIVITÀ	3
- o m i s s i s -	
2. DATI STATISTICI	25
2.1. SUDDIVISIONE IN BASE AI DATI DELL'ELABORAZIONE	25
2.1.1. Istanze da elaborare nell'anno di riferimento	25
2.1.2. Casi conclusi nell'anno di riferimento	25
2.2. SUDDIVISIONE IN BASE ALLE MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE ISTANZE	26
2.3. SUDDIVISIONE IN BASE AL SESSO DEI RICHIEDENTI	26
- o m i s s i s -	
3. BREVE DESCRIZIONE DEI CASI RIGUARDANTI LE SINGOLE RIPARTIZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE E GLI ALTRI AMBITI DELLA MIA ATTIVITÀ	27
3.1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE	27
- o m i s s i s -	
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	84
- o m i s s i s -	

PREFAZIONE

Questa è la prima relazione annuale che presento al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano in qualità di difensore civico ai sensi dell'articolo 5 della legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione del 23 luglio 1996, n. 33. Le precedenti quattro relazioni annuali, riferite agli anni 1992, 1993, 1994 e 1995, sono state da me presentate alla Giunta provinciale conformemente alle disposizioni legislative prima in vigore (legge provinciale 9 giugno 1983, n. 15).

Per la difesa civica il 1996 è stato per molti aspetti un anno ricco di avvenimenti.

Ad esempio, la legge sul difensore civico del 1983 è stata abrogata e sostituita da una nuova e più attuale, anche grazie alle iniziative di singoli gruppi consiliari, ma soprattutto in virtù degli impulsi forniti dal convegno internazionale organizzato dalla presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano e dalla 1 commissione legislativa in data 28 marzo 1996 sul tema "Il difensore civico, paladino dei cittadini e difensore di interessi specifici: esperienze e nuove sfide".

Nell'autunno del 1996 il Consiglio provinciale ha finalmente eletto il difensore civico in applicazione delle disposizioni contenute nella nuova legge in materia e, alla terza votazione, la scelta è nuovamente caduta sulla mia persona.

Sempre nel 1996, la difesa civica ha dovuto traslocare ben due volte, ma a tale proposito rimando al capitolo "Dotazione degli uffici del difensore civico".

Nel marzo 1996 i collaboratori del difensore civico da tre si sono ridotti a due, e tale carenza di organico si è protratta fin quasi alla fine del 1997 (1° ottobre).

Il numero di pratiche istruite è passato nel 1996 dalle 594 del 1995 a 673, con un aumento superiore al 13%. Inoltre sempre nel 1996 1.280 cittadini si sono rivolti

al difensore civico per questioni di vario genere, per le quali non è stata istruita pratica, il che significa che nell'anno di riferimento sono stati 1.953 i cittadini che hanno contattato il difensore civico, con un aumento dell'11,61% rispetto ai 1.750 del 1995.

La riduzione di un terzo dell'organico e l'accresciuto numero di casi trattati possono del resto spiegare il ritardo con cui viene presentata la relazione annuale 1996, la cui stesura era in realtà prevista per il 1997.

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. AMBITO DI ATTIVITA'

A questo proposito mi limiterò a riportare il testo della mia relazione ("Al servizio dei cittadini: il difensore civico dell'Alto Adige") al convegno del 28 marzo 1996 presso il Consiglio provinciale, già citato nella prefazione.

**Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Bolzano, Palazzo provinciale II
28 marzo 1996**

CONVEGNO

**"IL DIFENSORE CIVICO,
PALADINO DEI CITTADINI E DIFENSORE
DI INTERESSI SPECIFICI:
ESPERIENZE E NUOVE SFIDE"**

RELAZIONE:

**Difensore civico dell'Alto Adige dott. Werner Palla:
"Al servizio dei cittadini: il difensore civico dell'Alto Adige"**

Vorrei innanzitutto ringraziare la I commissione legislativa del Consiglio provinciale per aver preso l'iniziativa di organizzare questo convegno e la presidente del Consiglio provinciale per il suo contributo. Un grazie anche ai dipendenti del Consiglio provinciale che hanno partecipato e partecipano all'organizzazione del convegno. Grande è l'interesse nei confronti di questo convegno, come dimostra anche il fatto che i rinomati esperti invitati a partecipare in qualità di relatori per illustrare le proprie esperienze e opinioni sul tema prescelto hanno subito accolto l'invito con grande disponibilità. Un grazie anche a loro. Sono inoltre molto contento che i colleghi difensori civici delle altre regioni italiane e dell'Austria abbiano accolto l'invito e sono certo che apporteranno un prezioso contributo al dibattito previsto al mattino e al pomeriggio a conclusione delle relazioni. La presenza di questi amici così come quella dei colleghi del direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman sottolineano l'attualità del convegno non solo per la nostra provincia.

Ritengo che il tema sottopostomi "Il difensore civico dell'Alto Adige al servizio dei cittadini " sia incompleto e necessiti di alcune integrazioni, in quanto il difensore civico difendendo gli interessi dei cittadini non opera soltanto a favore di questi ultimi ma anche a vantaggio della pubblica amministrazione. Ma di questo parlerò più approfonditamente tra poco.

Per quanto riguarda il tema "Il difensore civico al servizio dei cittadini", non intendo dilungarmi a spiegare nel dettaglio come si possa raggiungere questo obiettivo peraltro molto importante, perché a tale scopo rimando alle mie esaurienti relazioni annuali, di cui la maggior parte di voi è già in possesso. A questo proposito devo dire che una delle più grandi frustrazioni di ogni difensore civico deriva anche dal fatto che quasi nessuno legge le sue relazioni. Bisogna inoltre ricordare che nonostante i suoi sforzi, il difensore civico non sempre riesce a raggiungere l'obiettivo prefissato e, naturalmente, in casi del genere i cittadini per ovvie ragioni non sono soddisfatti dell'operato del difensore.

Vorrei ora fornire alcuni dati che dovrebbero dare un'idea dell'attività da me svolta negli ultimi 4 anni.

Nel 1992, 1993, 1994 e 1995 si sono rivolte personalmente, a mezzo lettera o telefonicamente alla difesa civica per i problemi più vari 6.150 persone, di cui 1.750 soltanto nel 1995. Negli ultimi 4 anni le pratiche istruite sono state 2.428. Dei 2.293 casi conclusi entro il 31-12-1995, 1.650 hanno potuto essere messi agli atti con esito positivo, il che corrisponde a una "percentuale di successo" del 72%. A mio avviso, "al servizio dei cittadini" sono anche le 12 mezze giornate durante le quali ogni mese sono a disposizione degli abitanti dei principali centri della provincia, quindi fuori dalla sede di Bolzano.

Come ho già detto, non intendo annoiare i presenti con spiegazioni senz'altro eloquenti ma pur sempre risapute sull'attività del difensore civico al servizio dei cittadini.

Mi sia consentito tuttavia ricordare che ogni difensore civico cerca di svolgere il proprio incarico in tutta coscienza e al meglio delle sue capacità, in altre parole cerca di essere assolutamente imparziale e di soddisfare le legittime aspettative dei cittadini, i quali si aspettano tra l'altro di trovare gentilezza, un aiuto fattivo o almeno un consiglio, comprensione e grande capacità di immedesimazione. Va anche detto che spesso si dimentica che il difensore civico è una persona come tutte le altre.

È mia intenzione suddividere il mio intervento in tre parti:

1. Alcune osservazioni sull'attuale legge sul difensore civico
2. Esperienze e opinioni da un punto di vista locale sul tema del convegno
3. Dall'esperienza nuovi spunti per rendere ancora più efficiente l'attività del difensore civico

Prima parte:

Nel 1983 il Consiglio provinciale ha approvato la legge sul difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano, legge che una volta ottenuto il visto del Governo è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione del 21 giugno 1983, n. 32, ed è entrata in vigore come legge provinciale 9 giugno 1983, n. 15.

Il 1° aprile 1985 il dott. Heinold Steger ha cominciato la propria attività quale 10 difensore civico dell'Alto Adige, attività che ha validamente proseguito fino alla sua prematura scomparsa il 7 aprile 1991. Dal 1° febbraio 1992 sono io a ricoprire la carica di difensore civico, anche se negli ultimi due anni solo a titolo provvisorio a causa della non ancora avvenuta rielezione.

L'articolo 1 della succitata legge provinciale prevede che l'ufficio del difensore civico sia insediato presso l'amministrazione provinciale, ma a tale proposito nella fase precedente l'approvazione del disegno di legge in Consiglio provinciale si sono levate voci contrarie all'interno di alcuni organi, come ad esempio nella 1 commissione legislativa. Alla fine è stato deciso di recepire quasi in toto il testo legislativo approvato dal Consiglio provinciale del Trentino, come si può leggere nel verbale di seduta della I commissione legislativa. In effetti, l'articolo 1 della legge provinciale del Trentino 20 dicembre 1982, n. 28, stabiliva che la difesa civica fosse insediata presso la Giunta provinciale, ma solo due anni più tardi lo stesso Consiglio provinciale del Trentino ha abrogato tale disposizione mediante la legge provinciale 5 novembre 1984, n. 11, e insediato la difesa civica presso l'organo legislativo. I motivi di questa modifica legislativa in tempi così rapidi non mi sono noti.

Leggendo le relazioni annuali del mio predecessore, il dott. Heinold Steger, e sulla base della mia esperienza ormai quadriennale, sono giunto alla conclusione che la difesa civica doveva essere insediata presso il Consiglio provinciale più per considerazioni di ordine democratico che non di ordine pratico. Infatti ho sempre potuto lavorare "in piena libertà ed indipendenza", proprio come previsto dalla legge, e quindi senza alcuna ingerenza da parte della Giunta provinciale. D'altra parte, l'ombudsman parlamentare è per definizione un organo ausiliario di controllo del parlamento, da esso eletto e conseguentemente ivi domiciliato. A quanto mi risulta, l'ombudsman parlamentare, dove presente, è sempre insediato istituzionalmente presso il parlamento. Uno studio comparato di testi legislativi predisposto dalla presidenza del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano è giunto alla stessa conclusione.

Non è mia intenzione esaminare ora tutti gli articoli della nostra legge, sul difensore civico, ma visto che tra i miei compiti c'è quello di avanzare proposte, vorrei ottemperare a questo mio dovere formulando appunto delle proposte sintetiche, con le quali vengono da una parte indicati i punti deboli della vigente legge sul difensore civico, peraltro già evidenziati sia da me che dal primo difensore civico dell'Alto Adige, dott. Steger, in ogni relazione annuale, e dall'altra forniti alcuni spunti su come dovrebbe essere una moderna legge sul difensore civico, in grado di far fronte alle attuali esigenze, al passo con i tempi e che faccia tesoro delle passate esperienze oltre che delle nuove conoscenze.

1. Insediamento presso il Consiglio provinciale, come già ricordato.

2. Non solo esame dei reclami ma anche, consulenza:

i cittadini a volte si aspettano dal difensore civico anche un consiglio che rafforzi la loro posizione, spesso di inferiorità, nei confronti delle autorità ma, non essendo previsto dalla legge attuale, questo non sempre viene tollerato dai funzionari dell'amministrazione.

3. Facilità di accesso al difensore civico:

è assurdo che il cittadino che intende sottoporre il proprio problema al difensore civico debba superare degli ostacoli burocratici, soprattutto in considerazione del fatto che quasi tutte le altre procedure sono già sufficientemente complicate.

4. Intervento non solo su richiesta ma anche d'ufficio:

questa competenza è nel frattempo sancita da quasi tutte le leggi sul difensore civico e ritengo non necessiti di ulteriori spiegazioni.

5. L'ambito di attività deve essere esteso a ulteriori enti:

ai cittadini sarebbe forse utile poter contare su un portavoce e mediatore nei rapporti con gli enti sorti in seguito alla privatizzazione di alcuni pubblici servizi.

6. Possibilità di convenzione con tutti gli enti operanti in provincia nell'ambito dei servizi pubblici:

questo dovrebbe essere possibile anche quando non espressamente previsto dallo statuto dell'ente; dovrebbe infatti essere sufficiente una regolare dichiarazione di volontà da parte dell'organo dell'ente a ciò preposto.

7. Le indicazioni del difensore civico dovrebbero essere obbligatoriamente seguite entro un termine adeguato e, in caso contrario, dovrebbe essere fornita una motivazione scritta:

in questo modo si avrebbe nel singolo caso l'avvio di una controversia obiettiva, che potrebbe contribuire a rendere alcune decisioni più trasparenti per il cittadino e a fare in modo che qualche proposta del difensore civico non venga "dimenticata".

8. Il diritto all'informazione e l'accesso ai documenti deve essere quanto più possibile illimitato:

ad esempio non dovrebbe essere possibile rifiutare al difensore civico un'informazione sostenendo che si tratta di una "questione interna riservata".

9. Possibilità di commissionare pareri a esperti esterni:

tale possibilità è già contemplata da numerose leggi sul difensore civico (ad esempio quella del Veneto) e dovrebbe pertanto essere prevista per favorire l'assoluta indipendenza dell'attività del difensore civico.

10. Diritto del difensore civico di essere sentito nei collegi, come ad esempio il comitato per l'edilizia residenziale, la commissione per l'assegnazione delle abitazioni ecc:

A tale proposito già il primo difensore civico dell'Alto Adige, dott. Heinold Steger, aveva scritto quanto segue nella 1° relazione annuale 1985: "Con la pratica si è constatato che alcuni casi non vengono decisi dai funzionari competenti. La maggior parte delle decisioni viene presa dalle commissioni, dall'assessore e dalla Giunta provinciale. Nella situazione attuale l'intervento è limitato a discussioni con il funzionario competente. Il difensore civico può rivolgersi alle istanze successive solamente in forma scritta. In questo modo non sempre si sono potuti rappresentare in maniera efficace gli interessi del cittadino. Per questa ragione l'art. 4 dovrebbe prevedere anche il diritto del difensore civico di partecipare a sedute delle commissioni. Questo diritto non dovrebbe comunque essere esteso alla fase decisionale." A quanto rilevato dal dott. Steger non ho nulla da aggiungere.

11. Inquadramento previdenziale del difensore civico:

questa possibilità è già prevista da tutta una serie di leggi sul difensore civico. Queste proposte non hanno la pretesa di essere la descrizione completa di una moderna legge sul difensore civico, anche perché ritengo che gli autorevoli partecipanti all'odierno convegno possano fornire preziosi spunti in materia.

Ed ora giungo alla seconda parte del mio intervento: esperienze e opinioni da un punto di vista locale sul tema del convegno.

Per ragioni pratiche la mia esposizione riguarderà più l'attività del difensore civico a livello comunale e meno la difesa dei diritti dei giovani, dell'ambiente e dei diritti dei malati, anche perché su tali argomenti parleranno ampiamente i relatori e i partecipanti al dibattito, i quali illustreranno la propria esperienza e il proprio interessante punto di vista.

Questioni concernenti bambini e giovani in senso lato non mi sono state mai sottoposte, ma spesso studenti e, in alcuni casi, genitori di studenti, si sono rivolti a me per lamentarsi di certi atteggiamenti degli insegnanti o della mancata promozione, oppure per rivelarmi situazioni familiari a volte drammatiche. Una diciassettenne reduce da un aborto clandestino e da un tentativo di suicidio non ha voluto saperne di rivolgersi alle sedi competenti, ed è rimasta due ore a piangere nel mio ufficio. Esperienze di questo genere mi hanno convinto del fatto che bambini e giovani dovrebbero poter esporre i propri problemi a un portavoce e mediatore neutrale, in altre parole a un loro difensore, il quale tuttavia non dovrebbe solo possedere "una particolare competenza ed esperienza giuridica e amministrativa", come richiesto al difensore civico della nostra provincia, ma essere anche qualificato ed esperto in materia di giovani. La stessa denominazione "difensore dei diritti dei giovani" avrebbe un grande valore informativo.

Nel settore ambientale erano e sono relativamente numerosi i reclami per presunte o effettive violazioni delle disposizioni legislative, soprattutto quelle in materia di lotta all'inquinamento atmosferico e di tutela dal rumore. I reclamanti sono quasi esclusivamente cittadini che risentono in modo diretto delle

conseguenze del l'inquinamento atmosferico e acustico. Nessuno si è invece mai rivolto a me per i cosiddetti "delitti" ambientali classici, cioè quelli che non danneggiano direttamente il cittadino, come la distruzione dei biotopi, l'inquinamento delle acque ecc..

Affinché il difensore civico possa trattare anche queste problematiche, occorre a mio avviso creare un'adeguata struttura, che preveda tra l'altro la costituzione di parte del difensore civico negli organismi competenti per le questioni ambientali. Ma su questo tema sentiremo oggi interessanti interventi.

In campo sanitario il problema della competenza non si pone, perché in Alto Adige questo settore è di pertinenza dell'amministrazione provinciale che ne ha delegato la responsabilità alle unità sanitarie locali. Ciò significa che esso è soggetto a quanto disposto dall'articolo 2 della vigente l.p. 15/83 sul difensore civico. Il Consiglio provinciale ha tuttavia ritenuto necessario regolamentare la competenza del difensore civico in materia mediante un'apposita disposizione di legge, e più precisamente con l'articolo 15 della legge provinciale n. 33/88, il quale specifica i compiti e il modo di procedere del difensore civico relativamente alle unità sanitarie locali. I casi trattati in questo settore costituiscono ogni anno il 5-8% del totale delle pratiche istruite, e comunque di questi solo una piccola parte riguarda presunti errori professionali dei sanitari, in quanto la maggioranza concerne questioni organizzative interne o d'altro genere. Se vi sono pochi reclami da parte dei pazienti per errori professionali dei sanitari è dovuto a mio avviso al fatto che il cittadino non sa che il difensore civico è competente anche per i diritti dei malati, motivo per cui anche in questo settore la denominazione "difensore dei diritti dei malati" potrebbe svolgere un'importante funzione informativa per eventuali interessati.

Così come c'è necessità di migliorare l'informazione, c'è anche bisogno di uffici e personale, ma anche a questo proposito il convegno fornirà interessanti informazioni. In ogni caso, le stesse unità sanitarie locali - per ora solo l'unità sanitaria locale Centro-Sud, ma speriamo che le altre tre ne seguano quanto prima l'esempio - hanno istituito un primo sportello per la popolazione e cioè un "ufficio relazioni pubbliche". Inoltre, per ogni unità sanitaria locale è prevista una "Carta

dei servizi" - per ora approvata soltanto dall'unità sanitaria locale Est - che dovrebbe ulteriormente rafforzare la posizione del cittadino nei confronti degli enti ospedalieri. Quello che ci si chiede è se queste iniziative consentiranno di trovare più facilmente una soluzione extragiudiziale agli spesso complessi e complicati casi riguardanti presunti errori professionali dei sanitari. A tale proposito, il 21 novembre dello scorso anno ho inviato una lettera al presidente dell'Ordine dei medici della Provincia di Bolzano pregandolo di verificare, sull'esempio del Tirolo, se su iniziativa dell'Ordine da lui presieduto fosse possibile creare anche qui un'istanza arbitrale competente per questioni inerenti la responsabilità civile dei medici. Il 13 dicembre successivo il dott. Walter Putz mi ha risposto spiegando che la proposta era all'esame ma che ci sarebbe voluto del tempo trattandosi di un problema molto complesso, da chiarire anche da un punto di vista giuridico. Ritengo in ogni caso che un'istanza arbitrale di questo tipo sarebbe molto utile.

Passiamo ora ad un'altra specializzazione del difensore civico, cioè la sua attività quale difensore civico a livello comunale impegnato a risolvere i problemi che possono rendere difficoltoso il rapporto tra il cittadino e il proprio comune. Per il difensore civico provinciale non si tratta di una specializzazione settoriale ma piuttosto di una specializzazione in termini di competenza, ovvero di una estensione dei suoi poteri. Questo aspetto della mia attività ha assunto particolare attualità nel 1995 e prevedibilmente mi occuperà sempre di più anche nell'anno in corso.

Ma come si è giunti a questo? Con l'articolo 8 della legge statale n. 142/90 si è stabilito che le province e i comuni italiani potessero istituire un proprio difensore civico; dei circa 8.200 comuni e province italiane finora solo un centinaio ha applicato tale disposizione.

In seguito a questa legge quadro statale, il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, in quanto competente per l'ordinamento dei comuni di questa regione, ha approvato la legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, ai sensi della quale i comuni devono deliberare un proprio statuto nel cui ambito è possibile prevedere un difensore civico. 96 dei 116 comuni altoatesini hanno previsto nel proprio statuto un difensore civico quale supporto per il cittadino relativamente a questioni di

carattere comunale. 20 comuni non prevedono questa possibilità per i cittadini a livello di statuto, anche se quasi tutti collaborano informalmente con il difensore civico provinciale quando hanno a che fare con reclami dei cittadini. La maggior parte dei comuni prevede diverse possibilità per la nomina del difensore civico: un difensore civico comunale, un difensore in condivisione con altri comuni oppure una convenzione con il difensore civico provinciale. Nell'autunno del 1994, 2 comuni si sono detti disponibili a collaborare con il difensore civico provinciale e mi hanno chiesto di predisporre una bozza di convenzione, cosa che ho fatto attenendomi alla regolamentazione della Provincia autonoma di Trento. Ho dovuto tuttavia comunicare ai comuni interessati che la stipula della convenzione non era possibile in quanto il difensore civico provinciale non è autorizzato a procedere poiché la vigente legge provinciale prevede espressamente che esso non sia competente per i comuni. A differenza del Trentino, dove con una modifica legislativa del 1988 il presidente del Consiglio provinciale è stato autorizzato a stipulare convenzioni con i comuni e con altri enti di diritto pubblico relativamente all'attività del difensore civico, in Alto Adige le proposte formulate dal mio predecessore e da me stesso nelle relazioni annuali non hanno mai avuto seguito. È venuta così a crearsi una situazione singolare, poiché i comuni che hanno sancito nei propri statuti la volontà di avviare una difesa civica mediante convenzione con il difensore civico provinciale non possono in effetti realizzare il loro intento. I comuni che nei loro statuti avevano previsto solo la possibilità di convenzionarsi con il difensore civico provinciale hanno insistito affinché trovassi una soluzione che consentisse loro di assolvere quanto prima gli obblighi statutari. La soluzione da me prospettata consisteva in una delibera del consiglio comunale che autorizzasse il difensore civico provinciale a occuparsi delle controversie tra cittadini e amministrazione comunale. Si tratta da un punto di vista formale di una dichiarazione unilaterale di volontà con la quale il difensore civico provinciale viene autorizzato ad attivarsi in caso di reclamo di un cittadino contro l'amministrazione comunale allo stesso modo in cui interviene per i reclami contro l'amministrazione provinciale. La mia proposta ai comuni interessati è stata approvata e fino ad oggi

più di 20 consigli comunali hanno optato per questa soluzione. Non appena la legge lo consentirà, verranno finalmente stipulate le convenzioni formali.

Devo dire, con una certa soddisfazione, che questo tipo di collaborazione con i comuni nell'interesse di tutti, e non solo dei cittadini, funziona bene.

Ed ora vorrei passare alla terza e ultima parte della mia relazione, cioè "dall'esperienza nuovi spunti per rendere ancora più efficiente l'attività del difensore civico". Mi è stato chiesto in passato e mi si continua tuttora a chiedere di parlare dell'istituzione del difensore civico. Le associazioni mi invitano a serate informative oppure gli insegnanti di diritto e di educazione civica mi chiedono di tenere una lezione ai propri alunni, preferibilmente maturandi, sul difensore civico. In tali occasioni per un certo periodo di tempo ho scelto di parlare sul tema "i compiti della difesa civica", per poi illustrarne le due funzioni classiche, che sono l'analisi dei reclami e la conseguente formulazione di proposte. Alla luce dell'interesse dimostrato soprattutto dagli alunni delle scuole superiori, mi sono reso conto che in un certo qual modo le mie lezioni erano rivolte anche a futuri dipendenti della pubblica amministrazione, ed ho quindi colto l'occasione per assolvere quello che a mio avviso è il terzo compito del difensore civico, ovvero la prevenzione. Sapevo infatti che questa forma di intervento acquisisce una straordinaria importanza nella gestione dei conflitti e oltretutto vista la mia esperienza - 18 anni funzionario provinciale (sempre nella stessa ripartizione) e più di 10 anni funzionario di banca - ero in grado di informare i giovani su tutte le fasi sia della carriera e del comportamento di un funzionario pubblico sia dell'attività di un dipendente privato:

dall'apprendista ovvero tirocinante con poche conoscenze specifiche fino all'esperto di alto livello. Quest'ultimo si caratterizza per il fatto di riversare sul cittadino che a lui si è rivolto tutto il suo complicato sapere senza preoccuparsi di concedere all'interlocutore il tempo di chiedere spiegazioni e, per dirla in breve, dimenticandosi che il cittadino è una persona. I maturandi che hanno assistito alle mie lezioni non avevano mai sentito nulla del genere e alcuni di essi, intenzionati a intraprendere la carriera di pubblico funzionario, si sono fatti avanti per

rassicurarmi che in futuro non avrebbero fornito informazioni scorrette magari in modo scortese, così come non avrebbero scritto lettere incomprensibili oppure che era loro intenzione aiutare il cittadino a districarsi nella giungla normativa ecc., cioè che volevano comportarsi in modo tale da non costringere il cittadino a rivolgersi al difensore civico.

L'importanza di questa nuova funzione del difensore civico, cioè quella di prevenire i conflitti, mi si è inoltre palesata in tutta la sua portata in occasione dei primi colloqui con la giunta o il consiglio comunale dei comuni interessati a collaborare con me. Prima che il comune adottasse la delibera relativa alla collaborazione, mi premuravo infatti di spiegare agli amministratori che si poteva anche evitare il ricorso dei cittadini al difensore civico. A tale scopo si sarebbe dovuto in primo luogo verificare l'esistenza di eventuali punti deboli a livello di funzionari, segretario incluso e, se necessario, si sarebbero dovuti prendere i provvedimenti del caso, ad esempio organizzando corsi di formazione e aggiornamento. In presenza di conflitti con i cittadini, anche gli assessori competenti, ed eventualmente il sindaco, avrebbero dovuto analizzare il proprio comportamento per vedere se fosse necessario cambiare qualcosa. Fortunatamente queste mie considerazioni esposte con grande franchezza hanno sempre trovato ascolto.

Vorrei ora concludere con un'ultima considerazione di fondo. L'istituto giuridico del difensore civico, di per sé molto recente, potrà svolgere appieno la sua funzione solo se i rappresentanti delle autorità riusciranno a considerarlo uno strumento positivo per la soluzione dei conflitti, se vedranno nel difensore civico non un ispettore o un detective, ma piuttosto una persona in cerca di soluzioni e non di colpevoli. Il suo scopo principale è infatti quello di promuovere la pace giuridica tra pubblica amministrazione e cittadini. Solo quando i responsabili della pubblica amministrazione, a tutti i livelli gerarchici, si saranno resi conto che un successo del difensore civico comporta per le autorità almeno gli stessi vantaggi ottenuti dal cittadino interessato, solo quando ci sarà questa consapevolezza l'essenza del difensore civico potrà manifestarsi in tutta la sua positività. E infatti risaputo che la pacata ma efficace attività di mediazione del difensore civico non desta nel

cittadino un senso di vittoria o l'euforia del vincitore. Un senso di trionfo lo prova soltanto chi vede riconosciute le proprie ragioni dopo un procedimento giudiziario dispendioso in termini sia di denaro che di tempo. Ma a questo punto di solito si è compiuta anche la definitiva rottura con tutta la pubblica amministrazione e non solo con un suo settore. Questo è secondo me un buon motivo per cui la pubblica amministrazione dovrebbe cercare in tutti i modi - anche tramite il difensore civico - di trovare soluzioni extragiudiziali ai conflitti.

Il cittadino che vede riconosciuti i propri diritti in seguito all'intervento del difensore civico e non in virtù di una sentenza giudiziaria, avrà in linea generale più comprensione per le procedure e le decisioni della pubblica amministrazione e trasmetterà questo suo atteggiamento a chi gli sta vicino, come ad esempio la famiglia, i colleghi di lavoro e gli amici. Ma il difensore civico potrà realizzare questo obiettivo così importante per la pubblica amministrazione solo se i rappresentanti delle autorità impareranno a considerarlo non una specie di commissario che si intromette nei loro affari ma piuttosto un portavoce delle legittime aspettative del nuovo cittadino, cioè di un cittadino che non è un suddito ma una persona allo stesso livello della pubblica amministrazione e, in senso lato, il fruitore di un servizio.

- o m i s s i s -

2. DATI STATISTICI

2.1. SUDDIVISIONE IN BASE AI RISULTATI DELL'ELABORAZIONE

2.1.1. Istanze da elaborare nell'anno di riferimento:

istanze non evase negli anni precedenti	140
nuove istanze 1996	<u>673</u>
totale	813

Rispetto all'anno precedente questo corrisponde a un aumento del 9,1%. Nonostante le istanze inevase siano diminuite da 151 a 140 è stato registrato un aumento delle nuove istanze dalle 594 del 1995 alle 673 del 1996.

2.1.2. Casi conclusi nell'anno di riferimento:

con esito positivo	364	62,3%
con esito negativo	149	25,5%
ritirati ecc.	<u>71</u>	<u>12,2%</u>
totale	584	100,0%

Alla fine del 1996 i casi ancora aperti erano 229, il che significa che nell'anno di riferimento è stato evaso il 71,8% dei casi presi in esame. Le ragioni del consistente numero di casi irrisolti vanno individuate per lo più nella riduzione dell'organico (da 3 a 2 collaboratori).

2.2. SUDDIVISIONE IN BASE ALLE MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE ISTANZE

	1992		1993		1994		1995		1996	
a) colloqui personali	443	86,7%	539	80,3%	517	79,3%	466	78,4%	480	71,3%
b) istanze scritte	40	7,8%	76	11,3%	92	14,1%	98	16,5%	139	20,7%
c) istanze telefoniche	25	4,9%	55	8,2%	34	5,2%	29	4,9%	35	5,2%
d) istanze a mezzo fax	3	0,6%	1	0,2%	9	1,4%	1	0,2%	19	2,8%
totale	511	100,0%	671	100,0%	652	100,0%	594	100,0%	673	100,0%

2.3. SUDDIVISIONE IN BASE AL SESSO DEI RICHIEDENTI

	1992		1993		1994		1995		1996	
a) uomini	313	61,3%	389	58,0%	345	52,9%	340	57,2%	395	58,7%
b) donne	198	38,7%	282	42,0%	307	47,1%	254	42,8%	278	41,3%
totali	511	100,0%	671	100,0%	652	100,0%	594	100,0%	673	100,0%

- o m i s s i s -

3. BREVE DESCRIZIONE DEI CASI RIGUARDANTI LE SINGOLE RIPARTIZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE E GLI ALTRI AMBITI DELLA MIA ATTIVITA

3.1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Il difensore civico continua a doversi occuparsi principalmente di casi derivanti da una scarsa attenzione delle autorità nei confronti delle esigenze del cittadino. Il motivo fondamentale è dovuto al fatto che il funzionario pubblico e/o l'organo politico investito del potere decisionale non sono assolutamente o sono solo parzialmente in grado di immedesimarsi nella situazione del cittadino, poiché manca appunto la capacità di agire empaticamente ovvero di calarsi nei panni dell'altro.

Per tale ragione ho allegato alla mia relazione la pubblicazione realizzata dal dott. Josef Spitaler per conto dell'Ispettorato al personale dal titolo "L'amministrazione al servizio del cittadino - consigli per un migliore rapporto con i cittadini". Si tratta in realtà di una guida pensata per gli assistenti amministrativi, ma che secondo me dovrebbe essere distribuita a tutti i dipendenti a prescindere dalla qualifica. Allegando alla mia relazione questa guida, che peraltro quasi nessuno conosce, voglio dare il mio contributo in questo senso. Mi chiedo quanti dipendenti della pubblica amministrazione possono affermare che tale pubblicazione non contiene nulla di nuovo ovvero che già lavorano e si comportano secondo i principi in essa enunciati.

A questo proposito esiste anche una delibera della Giunta provinciale del 7 ottobre 1996, n. 4817, anch'essa allegata alla presente relazione.

- o m i s s i s -

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'entrata in vigore della legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14, ha comportato delle novità per quanto riguarda l'attività e il campo d'azione del difensore civico. Oltre a prevedere la possibilità per il difensore civico di stipulare convenzioni con i comuni, la nuova normativa estende le sue competenze al settore sanitario, alla protezione dell'ambiente e della natura e alla tutela dei diritti di giovani e bambini. Il difensore civico potrà incaricare singoli dipendenti che gli verranno assegnati di trattare tali questioni specifiche. Compiti particolari possono però essere svolti in modo efficiente anche da collaboratori idonei allo scopo, in altre parole c'è bisogno di persone dotate di grande sensibilità, ma anche molto interessate ai vari settori d'intervento e molto esperte in materia di pubblica amministrazione. Una formazione universitaria specifica può essere senz'altro utile, ma non è sufficiente se mancano le qualità sopra citate.

Sono certo che il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano saprà assegnare al difensore civico collaboratori che attraverso l'informazione, la consulenza e la mediazione dei conflitti siano in grado di svolgere al meglio le funzioni previste dalla legge nei settori della sanità e della tutela dei diritti di giovani e bambini.

Il difensore civico
dott. Werner Palla

- o m i s s i s -