



Südtiroler Landtag
Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano
Cunsëi dla Provinzia Autonóma de Bulsan

Der
Volksanwalt

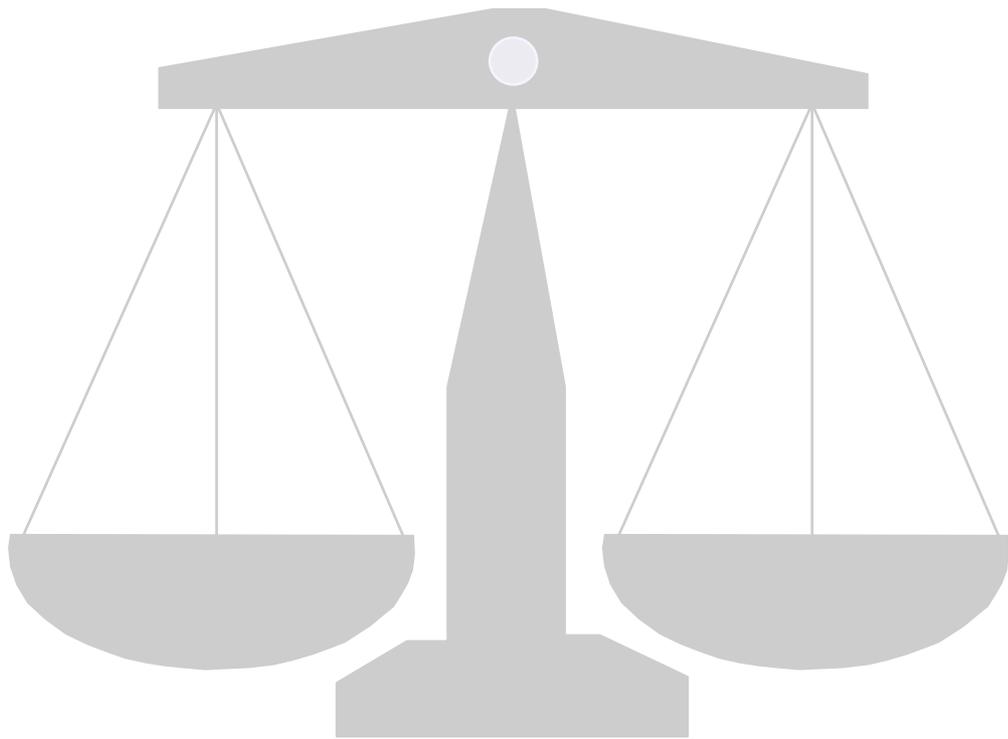
Il difensore
civico

Le defensor
popolar

Relazione sull'attività
2001 - 2002 - 2003

www.difesacivica.bz.it

***meglio mediare
che giudicare***



Indice

PREFAZIONE	4
1 CONSIDERAZIONI GENERALI	5
1.1 Numero dei casi	5
1.2 Organico	5
1.2.1 Corsi di formazione per le collaboratrici	7
1.2.2 Tirocinio presso la Difesa civica	8
2 DATI STATISTICI	9
2.1 Suddivisione in base all'elaborazione e all'esito dei casi	9
2.1.1 Casi da esaminare negli anni di riferimento	9
2.1.2 Il risultato della trattazione	9
2.2 Suddivisione dei casi in base al tipo di reclamo	10
2.3 Suddivisione dei casi in base al sesso dei richiedenti	10
2.4 Casi esaminati - confronto su base annuale	11
2.5 Casi esaminati - confronto su base mensile	12
I settori di competenza	12
2.5.1 Numero delle richieste/reclami	12
2.5.2 Suddivisione dei casi in base ai settori di competenza	14
3 IL DIFENSORE CIVICO: INCARICHI ISTITUZIONALI E IMPEGNI UTILI	15
3.1. A livello provinciale	15
3.1.1 Partecipazione a manifestazioni	15
3.1.2 Conferenze tenute dal Difensore civico	17
3.2 A livello nazionale	17
3.2.1 Partecipazione a manifestazioni	17
3.2.2 Relazioni	18
3.3 A livello internazionale	18
3.3.1 Partecipazione a manifestazioni	18
3.4 Il rapporto con i mass-media	20

4	OLTRE AL DIFENSORE CIVICO ANCHE UN DIFENSORE DELL'AMBIENTE?	21
5	NON C'È COLLABORAZIONE CON LA DIFESA CIVICA!	22
6	Perché "L'ISTITUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO" non è materia di insegnamento nelle scuole superiori e nelle strutture universitarie dell'Alto Adige?!	23
6.1	Altre lezioni	23
7	I COMUNI – UN CAPITOLO A PARTE	24
7.1	Considerazioni generali	24
7.2	Due esempi significativi	24
7.2.1	BOLZANO – <u>un esempio positivo</u>	25
7.2.2	CASTELROTTO – <u>un esempio negativo</u>	26
7.3	Un tiro maestro di democrazia!	27
7.4	Esempi di comportamenti illeciti	28
7.4.1	Pratica n. 241/2003	28
7.4.2	Pratica n. 277/2003	29
7.4.3	Pratica n. 312/2003	30
7.5	Difensore civico comunale e relazioni di attività	30
7.6	I rumori molesti durante la notte fanno ammalare	31
8	NEFANDEZZE VARIE	32
8.1	La lite temeraria	32
8.2	Informazione mancante e/o carente sulle possibilità di ricorso	32
8.3	Il silenzio è perseguibile penalmente?	33
9	ALCUNE OSSERVAZIONI CRITICHE SULLA VIGENTE LEGGE PROVINCIALE 10 LUGLIO 1996, N. 14, IN MATERIA DI DIFESA CIVICA	34
9.1	Contributo dei comuni al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano – un'assurdità	34
9.2	Procedura d'intervento "troppo burocratica"	34
9.3	Durata in carica del difensore civico – ci sono soluzioni migliori	34
9.4	La disposizione sul personale – il tallone d'Achille della legge	35

10 UN'INTERESSANTE PUBBLICAZIONE A CARATTERE INFORMATIVO	36
11 BREVE DESCRIZIONE DEI CASI	37
12 RECLAMI PRESENTATI DALL'1-1 AL 4-4-2004	38
CONCLUSIONI	48
ALLEGATI N.:	50
1 Relazione annuale 2003 per i Presidenti della Camera e del Senato	50
2 Tesi di diploma della mediatrice/collaboratrice dott.ssa V. Crazzolaro	54
3 Relazione sul praticantato a Innsbruck – collaboratrice dott.ssa T. De Villa	69
4 Relazione sul praticantato a Bolzano – sig.ra Anna Chadia (Grecia)	72
5 Breve riassunto del gruppo di lavoro sul difensore dell'ambiente	76
6 FAQ e legge provinciale 10 luglio 1996, N. 14 – Difesa civica	77
7 Elenco dei comuni convenzionati	82
8 Esempio di una convenzione con i comuni	84
9 Relazione quadriennale riguardante il Comune di Merano	86
10 Risoluzione per il convegno del Tribunale Amministrativo Regionale	91
11 Il Difensore civico dell'Albania in Alto Adige	92
12 Relazione al convegno a Firenze – collaboratrice dott.ssa T. De Villa	94
13 Perché un Ombudsman ha bisogno di PR? – dott.ssa J. Wippersberg, Vienna	98
14 APPELLO DI VIENNA dopo l'11 settembre 2001	114
15 Carta fondamentale per i soci dell'IEO	116
16 Sessione dell'IEO a Sarajevo (Federazione Bosnia-Erzegovina)	119
17 Breve discorso – Anniversario 25 anni di Difesa civica Cantone Zurigo	121
18 Convegno a Innsbruck: La Difesa civica nelle vecchie e nuove democrazie – Prefazione nella pubblicazione degli atti della conferenza	124
19 L'Ombudsman – una "carrellata veloce" sulla storia	125
20 Elenco dei Difensori civici regionali italiani	142

PREFAZIONE

Ancora una volta non mi sono attenuto alla disposizione di legge che prevede la stesura di una relazione di attività **annuale**. Dopo le due relazioni di attività biennali 1997/1998 e 1999/2000, ecco dunque una relazione triennale sull'attività svolta negli anni 2001, 2002 e 2003. I 208 reclami pervenuti fino al 4 aprile 2004, ultimo giorno del mio dodicennale mandato, saranno brevemente menzionati, per dovere di cronaca, nella relazione di attività dell'attuale difensora civica, la dott.ssa Burgi Volgger.

I motivi che mi hanno costretto a presentare questa relazione con tanto ritardo sono i seguenti:

- la precaria situazione per quanto riguarda il personale (si veda la sezione 1.2 Organico);
- la conseguente riduzione delle mie ferie a due sole settimane all'anno e la necessità di lavorare a tempo pieno anche nel fine settimana: 8 sabati e 2 domeniche nel 2001, 12 sabati e 1 domenica nel 2002 e 16 sabati e 4 domeniche nel 2003;
- il fatto che politici e funzionari abbiano sempre dimostrato uno scarso interesse, se non addirittura nessun interesse, per queste relazioni di attività, il che in realtà non mi è dispiaciuto perché altrimenti oltre alle legittime aspettative di coloro che si rivolgevano a me per la soluzione dei propri problemi avrei dovuto fare fronte anche a questa pressione aggiuntiva.

Queste circostanze mi hanno indotto ad attribuire assoluta priorità al principale compito che la legge affida al difensore civico, e cioè l'informazione, la consulenza, la mediazione dei conflitti e l'esame dei reclami, rispetto alla puntuale presentazione delle relazioni di attività. Le mie collaboratrici ed io possiamo essere orgogliosi del „successo“ del nostro lavoro. Il 74,5% di coloro che si sono rivolti alla difesa civica negli ultimi tre anni ha dichiarato che ne è valsa la pena.

Le relazioni annuali di attività per i presidenti della Camera e del Senato ai sensi della legge n. 127/97 sono state predisposte puntualmente. Quella relativa al 2003 costituisce l'**allegato n. 1**.

1 CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 Numero di casi

anno 2001:

I cittadini che si sono rivolti per la prima volta alla difesa civica sono stati **2342.**

Rispetto ai 2268 del 2000 c'è stato un **aumento quasi del 3,3%**. Di questi 2342 casi, 1491 sono stati trattati a livello informale, cioè senza aprire una pratica, anche perché riguardavano per lo più questioni di diritto privato oppure perché sono stati risolti/chiariti già al primo colloquio. Dei suddetti 2342 casi,

851

hanno comportato l'apertura di una pratica, il che rappresenta una **riduzione dell'8,1%** rispetto all'anno precedente. Va tuttavia osservato che il 2000 è stato un anno particolare, come si può leggere nella PREFAZIONE della relazione sull'attività 1999-2000.

anno 2002:

I cittadini che si sono rivolti per la prima volta alla difesa civica sono stati **2221,**

pari a una **diminuzione del 5,2%** rispetto al 2001. 1344 casi sono stati trattati a livello informale, mentre per

877

è stata aperta una pratica, il che rappresenta un **aumento del 3,1%** rispetto all'anno precedente.

anno 2003:

Rispetto agli anni precedenti, colpisce da una parte l'**aumento dell'11,4%** dei cittadini che si sono rivolti per la prima volta alla difesa civica, i quali sono passati da 2221 a

2473

e dall'altra la **diminuzione del 15,7 %** dei casi per cui è stata aperta una pratica, scesi da 877 a

739.

La causa del notevole aumento dei primi contatti e allo stesso tempo della marcata diminuzione delle pratiche va a mio avviso individuata nel fatto che la popolazione dell'Alto Adige è più informata sull'esistenza della difesa civica ma continua a essere poco informata sui compiti e sulle competenze di questa istituzione. Sempre più cittadini e cittadine si rivolgono alla difesa civica per questioni di diritto privato; spesso infatti le questioni giuridiche sono solo un pretesto per "raccontare" a un'istanza neutrale, ovvero alla difesa civica, vicissitudini personali a sfondo spesso tragico. Certamente l'aumento dei cittadini che si rivolgono alla difesa civica per questioni che esulano dalla sua competenza è spiegabile anche con il fatto che il ricorso a questa istituzione è gratuito e dunque molti cittadini la interpellano perché tanto "*chiedere non costa nulla*".

1.2 Organico

L'organico definito dal Consiglio provinciale per la difesa civica prevede **quattro** collaboratori o collaboratrici laureati/e e un segretario o una segretaria. Inizialmente ritenevo che questo organico – **dando naturalmente per scontato il massimo impegno da parte di tutti, compreso il difensore civico** – fosse sufficiente per svolgere le mansioni affidate alla difesa civica. La realtà, e anche il confronto con altre difese civiche, forniscono un quadro ben

diverso: ad esempio nel 2003 la difesa civica di un'altra regione ha esaminato, a parità di organico, 547 casi (noi 837)!!

Qui di seguito viene spiegato chiaramente per quali ragioni l'organico in realtà non è sufficiente, che in parte è anche il motivo per cui non ho potuto presentare le relazioni annuali sull'attività.

1. Non si è avuto l'effettivo apporto lavorativo di cinque collaboratori/collaboratrici: il posto della **quarta** collaboratrice laureata è rimasto **vacante** dal **30 agosto 2000 al 4 aprile 2001, dunque più di 7 mesi**, il che a conti fatti significa il 25% in meno di risorse umane. Le tre collaboratrici laureate più esperte - la **dott.ssa Verena Crazzolara**, in servizio dal 1° gennaio 1993, la **dott.ssa Priska Garbin Touboul**, in servizio dal 1° ottobre 1997 e la **dott.ssa Tiziana De Villa**, in servizio dal 1° dicembre 1999 - hanno fatto l'impossibile e le ringrazio moltissimo. Il **5 aprile 2001** la **dott.ssa Vera Tronti Harpf** ha preso servizio a **tempo parziale (75%)** presso la difesa civica e, come tutti coloro che cominciano una nuova attività, ha avuto bisogno di un po' di tempo per impraticarsi delle nuove mansioni, cosa che ha ulteriormente aumentato il lavoro delle altre collaboratrici. Dal **27 settembre 2002** fino al 5 ottobre 2004 la dott.ssa Vera Tronti Harpf è stata assente per maternità/congedo parentale. Il **3 febbraio 2003** ha preso servizio in sua sostituzione la **dott.ssa Irene Pacher**. Dunque per più di 4 mesi le collaboratrici laureate in servizio sono state solo tre. La dott.ssa Irene Pacher, che si è subito inserita dando prova di grande impegno e spirito di squadra, ha tuttavia lasciato il posto presso la difesa civica, con grande rammarico di tutti, dopo soli 9 mesi, il **30 ottobre 2003**, in quanto vincitrice di un concorso presso il Libro fondiario. Da allora non è stata/o assunta/o alcuna/o sostituita/o. Anche la copertura del posto di segreteria, benché meno determinante, ha comportato notevoli difficoltà, creando una costante mole di lavoro arretrato. Dal **23 agosto 2002** la segretaria supplente Verena Riegler è assente dal servizio per maternità/congedo parentale. Il **19 agosto 2002** è subentrata al suo posto **Carmen Ortler**, che ha svolto il lavoro di segreteria con grande impegno ed entusiasmo, anche se alla fine il lungo tragitto quotidiano per giungere alla sede della difesa civica e tornare a casa (Naturno-Bolzano-Naturno) l'ha indotta a cercare un posto di lavoro nel proprio comune di residenza. E così, con mio grande rammarico, anche la signora Ortler ha lasciato la difesa civica il **1° marzo 2004**. Il **22 marzo 2004**, due settimane prima della fine del mio mandato, è arrivato al posto della signora Ortler **Thomas Silgoner**, senza possibilità di un graduale inserimento. Inoltre, in segreteria ha collaborato con 9 ore settimanali, e a volte in via eccezionale con più ore, anche **Sonja Paris**, persona amabile e competente.

2. I reclami relativi al settore sanitario aumenteranno prevedibilmente in modo significativo in futuro rispetto all'attuale 7-11% del totale dei casi a causa della situazione delle aziende sanitarie e dei rispettivi servizi. Infatti molti reclami **non vengono presentati** alla difesa civica **formalmente**, cioè con l'espresso incarico di esaminare il reclamo. Se tuttavia in futuro i cittadini dovessero dimostrare più coraggio civile e **l'intenzione di cambiare e/o smuovere qualcosa** incaricando formalmente la difesa civica di esaminare i propri reclami, la percentuale sopra citata aumenterà inevitabilmente. Fino ad oggi il difensore civico e le sue collaboratrici si sono occupate dei reclami riguardanti il settore sanitario, ad esempio

- i lunghi tempi di attesa,
- le carenze nella qualità del trattamento e dell'assistenza,
- la scarsa informazione sull'accesso ai servizi, alle prestazioni e anche alla difesa civica,
- la straripante burocrazia,
- il comportamento dei medici di base
- e molti altri problemi

troppo spesso solo a livello informale, in quanto la parte lesa illustra il caso ma poi chiede che non si intervenga per paura di rappresaglie.

Colgo l'occasione per esprimere un breve giudizio sulla qualità della collaborazione tra la difesa civica e le quattro aziende sanitarie della Provincia.

- Azienda sanitaria nord: i dirigenti – direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo – assieme al responsabile dell'ufficio rapporti con il cittadino sono da sempre affidabili interlocutori del difensore civico al servizio dei pazienti che presentano un reclamo.
- Azienda sanitaria est: da molti anni c'è un'eccellente collaborazione con la direzione sanitaria e con la responsabile dell'ufficio rapporti con il cittadino.
- „I rapporti con le aziende sanitarie di Bolzano e Merano sono stati “variabili” in questi anni passati; in seguito all'arrivo di nuovi dirigenti, in particolare alla direzione sanitaria e all'ufficio relazioni con il pubblico, la qualità dei rapporti tra l'azienda sanitaria di Bolzano e la difesa civica è migliorata.

3. La quasi totale abolizione dei controlli sulle delibere comunali da parte della Giunta provinciale, dovuta alla riforma costituzionale del 2001, determina inevitabilmente un maggiore ricorso alla difesa civica per questioni di pertinenza comunale.

Queste tre ragioni

- la problematica „gestione del personale”,
- il possibile aumento dei reclami riguardanti il settore sanitario e
- la crescente percentuale di „reclami comunali” – nel 2003 sono stati quasi il 40% (274 su 739) di tutti i reclami –

impongono a mio avviso un aumento dell'organico della difesa civica.

1.2.1 Corsi di formazione per le collaboratrici

Le collaboratrici della difesa civica si sono sempre dimostrate interessate ai corsi di formazione e aggiornamento nonostante i sacrifici che a volte hanno comportato (corsi durante il fine settimana, viaggio per raggiungere il luogo della manifestazione ecc.), e naturalmente io ho sempre sostenuto incondizionatamente la loro partecipazione. Fortunatamente nel bilancio del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano non sono mancati i mezzi finanziari necessari per il finanziamento di tali corsi, in parte piuttosto costosi.

A quali corsi di formazione hanno partecipato le mie tre collaboratrici a tempo pieno?

- La **dott.ssa Verena Crazzolara** ha frequentato il corso di studi della durata di 4 semestri „Mediation & Konfliktregelung”, organizzato dalla ARGE Bildungsmanagement di Vienna, comprendente 270 ore di lezione e svariati seminari. Al termine ha conseguito il diploma di mediatrice con la tesi „**Il ruolo del mediatore e dell'ombudsman: affinità e differenze. Una case history**” (allegato n. 2). Ora è dunque abilitata a svolgere l'attività di mediazione e gestione dei conflitti. Il diploma porta la data: Vienna e Sarnes, 24 maggio 2003.

La dott.ssa Crazzolara frequenta inoltre un corso annuale di formazione del Fondo sociale europeo sul superamento del razzismo e della violenza all'interno delle società democratiche secondo i metodi della „thérapie sociale” di e con Charles Rojzman, Parigi, costituito da 5 moduli della durata di 5 giorni ciascuno.

Inoltre ha partecipato al corso „Tutela della salute sul posto di lavoro”.

- La **dott.ssa Priska Garbin** ha frequentato un corso triennale articolato in fine settimana lunghi e 550 ore sul tema „psychologic counseling”, organizzato dall'Istituto internazionale di psicosintesi educativa” di Verona.

Inoltre anche lei ha partecipato al corso „Tutela della salute sul posto di lavoro”.

- La **dott.ssa Tiziana De Villa** che da quando lavora presso la difesa civica, e cioè dal 1° dicembre 1999, si occupa prevalentemente di reclami inerenti al settore sanitario, il che implica oltre a un accurato esame dei singoli casi (piuttosto dispendioso in termini di tempo) anche il contatto con medici e strutture sanitarie indipendenti. Ciò le ha consenti-

to di acquisire una notevole esperienza in questo ambito. Nell'estate del 2003 ha seguito un **tirocinio di 14 giorni presso la difesa dei malati istituita nella clinica universitaria di Innsbruck** e diretta dalla dott.ssa Gertrud Kalchschmid, che desidero ringraziare per la grande disponibilità dimostrata. In tale occasione la dott.ssa De Villa ha acquisito importanti conoscenze e fatto esperienze utili per il suo lavoro presso la difesa civica, come si può leggere nella sua relazione (**allegato n. 3**).

La dott.ssa De Villa ha inoltre partecipato nel novembre 2003 al **seminario** „L'emergenza etica in sanità“ organizzato dalla ripartizione provinciale Sanità.

1.2.2 Tirocinio presso la difesa civica

Nella scorsa relazione sull'attività ho illustrato in dettaglio i vari tirocini effettuati presso la difesa civica. Nell'estate del 2002 la difesa civica ha ospitato come tirocinante la signora Anna Chadia, laureatasi a Thessaloniki, Grecia, che aveva appena conseguito il **Master europeo in diritti umani e democratizzazione - E.MA**.

Che cos'è questo master che ha una homepage **www.ema-humanrights.org**? Cito a questo proposito dalla relazione annuale 2003 dell'Istituto Ludwig Boltzmann, Vienna, per i diritti dell'uomo:

„Questo master europeo è un esempio unico nel suo genere di cooperazione interuniversitaria tra 29 università di 15 Stati membri dell'Unione Europea, con il coordinamento dell'EIUC (European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation) fondato nel 2002 a Venezia.

Il corso di studi interdisciplinare in diritti umani e democratizzazione trasforma laureati nelle discipline più varie in esperti nel settore dei diritti umani e della democratizzazione, i quali potranno poi trovare impiego presso le organizzazioni (soprattutto l'UE, il Consiglio d'Europa e l'OCSE) e le istituzioni europee. Il semestre invernale si svolge a Venezia e l'insegnamento è suddiviso tra le 29 università partecipanti. Per il semestre estivo gli studenti possono scegliere tra una di queste università, dove è prevista la partecipazione a seminari e la stesura della dissertazione.”

Ho conosciuto la signora Chadia a una conferenza organizzata dall'università di Padova, alla quale ero stato invitato dal professor Antonio Papisca, tra l'altro direttore del Centro per i diritti umani e il diritto internazionale presso l'università di Padova. Ma preferisco che sia la stessa signora Chadia a parlare della propria esperienza presso la difesa civica altoatesina (**allegato n. 4**).

2 DATI STATISTICI

2.1 Suddivisione in base all'elaborazione e all'esito dei casi

2.1.1 Casi da esaminare negli anni di riferimento

pratiche ancora aperte all'1/1/2001	180
nuovi casi sottoposti nel 2001	851
totale dei casi da esaminare nel 2001	1031
casi conclusi nel 2001	866 *
casi non ancora conclusi al 31/12/2001	165
nuovi casi sottoposti nel 2002	877
totale dei casi da esaminare nel 2002	1042
casi conclusi nel 2002	944 *
casi non ancora conclusi al 31/12/2002	103
nuovi casi sottoposti nel 2003	739
totale dei casi da esaminare nel 2003	837
casi conclusi nel 2003	803*
casi non ancora conclusi al 31/12/2003	34

2.1.2 Il risultato della trattazione

	2001	in %	2002	in %	2003	in %
con esito positivo	624	72,1 %	740	78,4 %	585	72,9 %
con esito negativo	151	17,4 %	124	13,1 %	144	17,9 %
ritirati	91	10,5 %	80	8,5 %	74	9,2 %
* trattati in totale	866	100,0 %	944	100,0 %	803	100,0 %

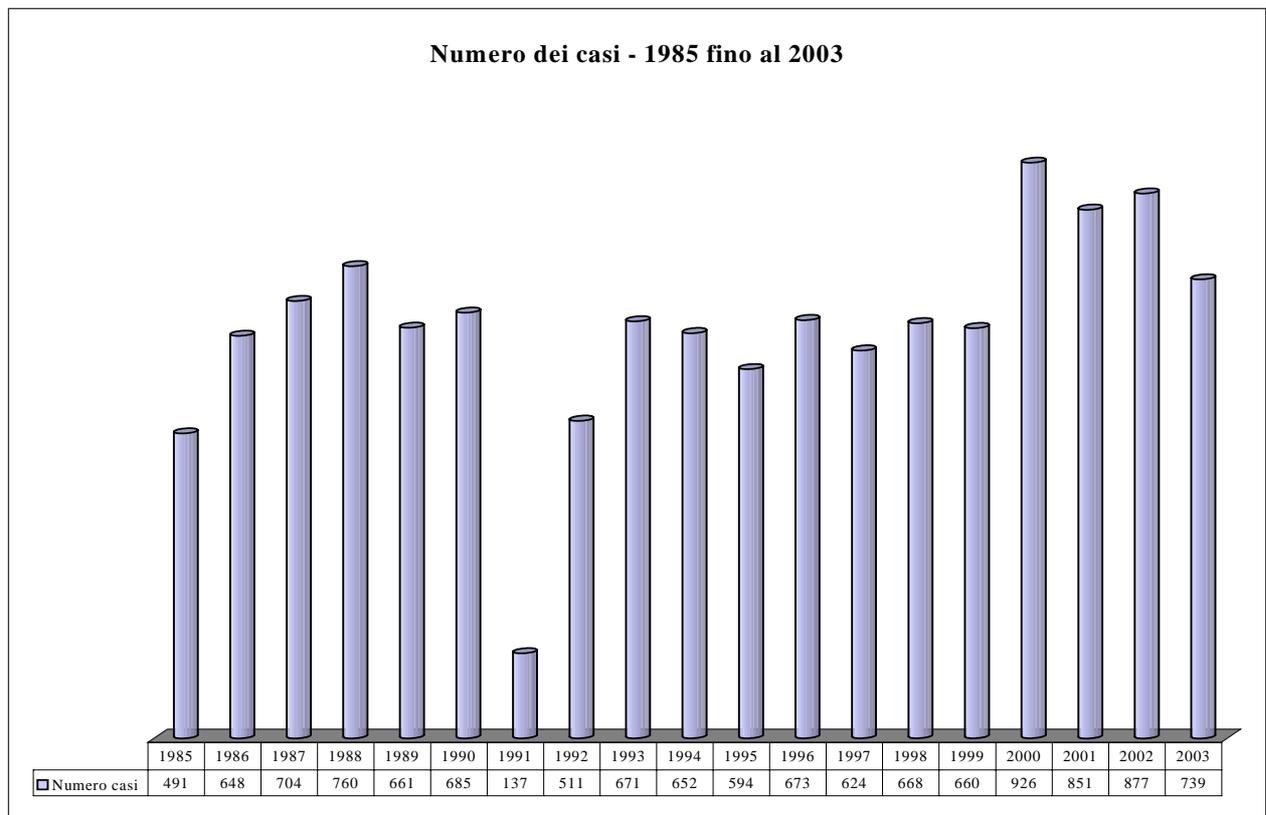
2.2 Suddivisione dei casi in base al tipo di reclamo

	1999		2000		2001		2002		2003	
Colloqui personali	408	61,8 %	636	68,7 %	523	61,5 %	529	60,3 %	420	56,8 %
Istanze scritte	195	29,5 %	178	19,2 %	208	24,4 %	208	23,7 %	198	26,8 %
Istanze telefoniche	43	6,5 %	70	7,6 %	70	8,2 %	78	8,9 %	47	6,4 %
Istanze tramite telefax	8	1,2 %	24	2,6 %	20	2,4 %	12	1,4 %	21	2,8 %
Istanze tramite e-mail	6	1,0 %	18	1,9 %	30	3,5 %	49	5,6 %	51	6,9 %
Articolo della stampa	-	-	-	-	-	-	1	0,1 %	2	0,3 %
Totale	660	100,0 %	926	100,0 %	851	100,0 %	877	100,0 %	739	100,0 %

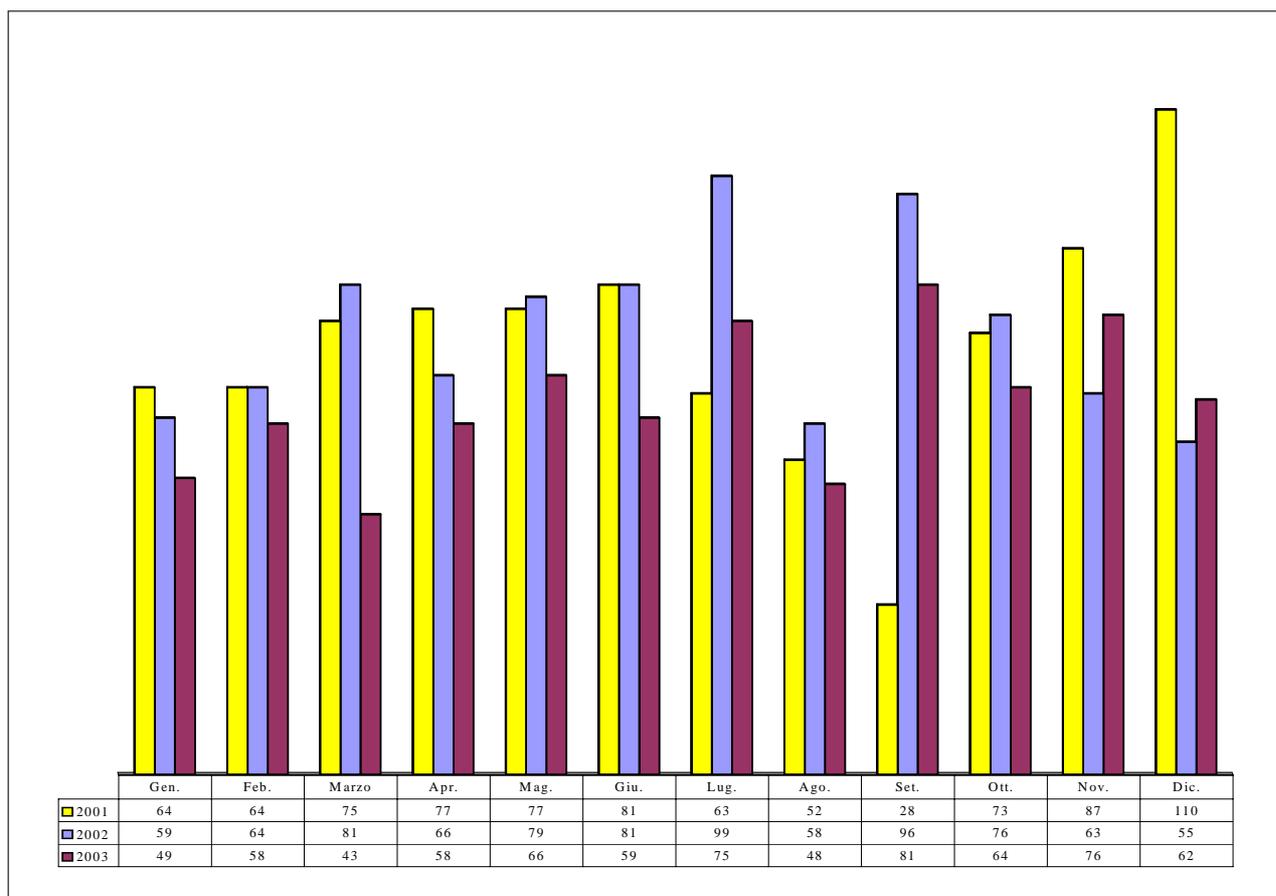
2.3 Suddivisione dei casi in base al sesso dei richiedenti

	1999		2000		2001		2002		2003	
Uomini	349	52,9 %	476	51,4 %	463	51,2 %	458	52,2 %	360	48,7 %
Donne	264	40,0 %	388	41,9 %	349	41,0 %	347	39,5 %	283	38,3 %
Reclamo collettivo	47	7,1 %	62	6,7 %	66	7,8 %	35	4,0 %	47	6,3 %
Uffici	--	--	--	--			5	0,6 %	5	0,7 %
Ditta	--	--	--	--			6	0,7 %	10	1,4 %
Enti	--	--	--	--			5	0,6 %	7	0,9 %
Coppie	--	--	--	--			21	2,4 %	27	3,7 %
Totale	660	100 %	926	100 %	851	100 %	877	100 %	739	100 %

2.4 Casi esaminati - confronto su base annuale



2.5 Casi esaminati - confronto su base mensile



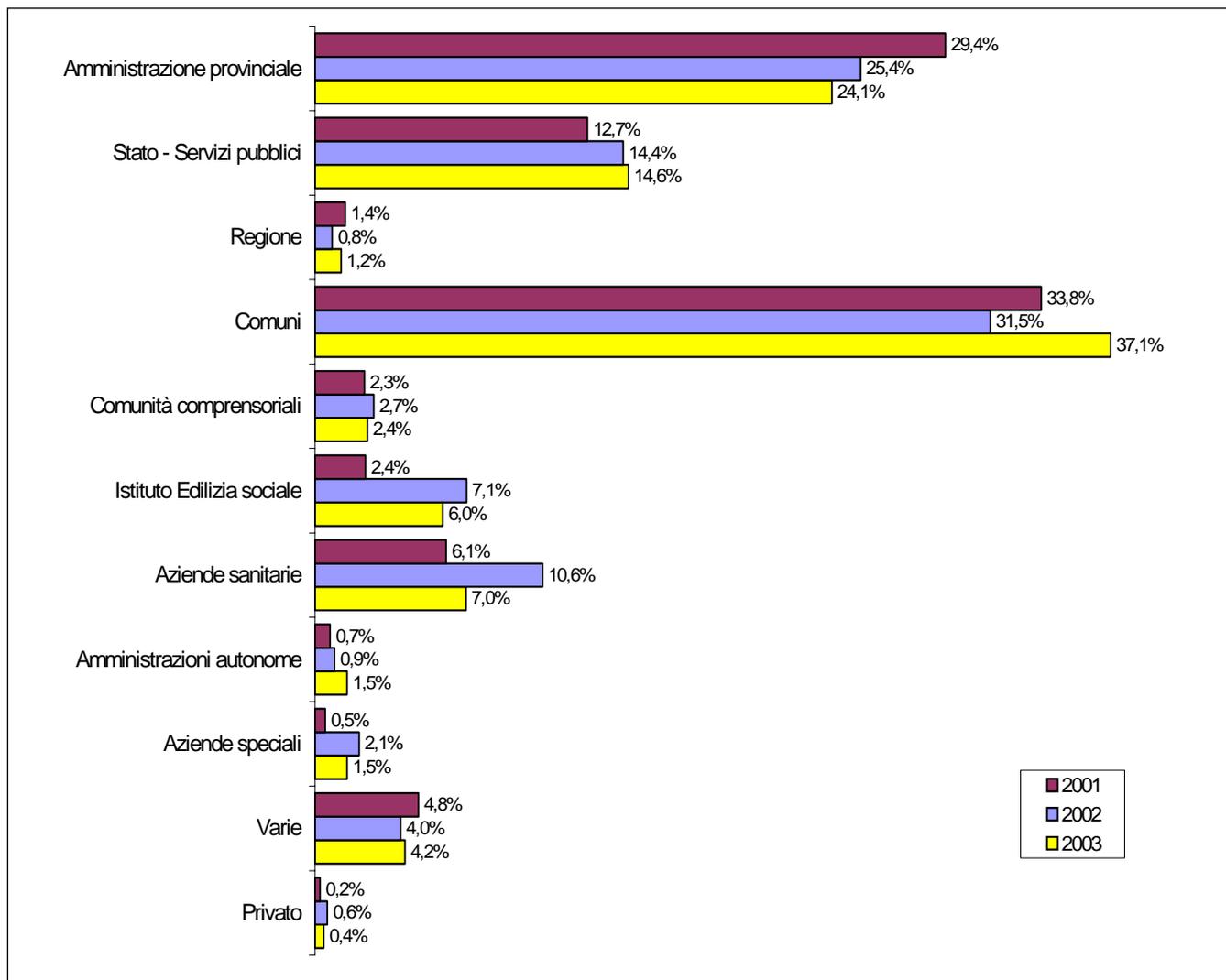
2.6 I settori di competenza

2.6.1 Numero delle richieste/reclami

Ripartizione / Ente	2001		2002		2003	
Direzione generale	2	0,8 %	3	1,4 %	5	2,8 %
Rip. 1 – Presidenza	2	0,8 %	2	0,9 %	2	1,1 %
Rip. 3 – Avvocatura della Provincia	5	2,0 %	4	1,8 %	1	0,6 %
Rip. 4 – Personale	39	15,6 %	32	14,3 %	21	11,7 %
Rip. 5 – Finanze e bilancio	2	0,8 %	3	1,4 %	5	2,8 %
Rip. 6 – Amministrazione del patrimonio	6	2,4 %	10	4,5 %	4	2,2 %
Rip. 7 – Enti locali	1	0,4 %	-	-	-	-
Rip. 8 – Istituto provinciale di statistica (Astat)	-	-	1	0,5 %	-	-
Rip. 10 - Infrastrutture	2	0,8 %	3	1,4 %	3	1,7 %
Rip. 11 – Edilizia e servizio tecnico	2	0,8 %	3	1,4 %	2	1,1 %
Rip. 12 – Servizio strade	7	2,8 %	3	1,4 %	4	2,2 %
Rip. 13 – Beni culturali	5	2,0 %	1	0,5 %	5	2,8 %
Rip. 14 – Cultura tedesca	-	-	1	0,5 %	-	-
Rip. 15 – Cultura italiana	-	-	3	1,4 %	1	0,6 %

Ripartizione / Ente	2001		2002		2003	
Rip. 16 – Intendenza scolastica tedesca	12	4,8 %	16	7,1 %	14	7,9 %
Rip. 17 – Intendenza scolastica italiana	5	2,0 %	9	4,0 %	5	2,8 %
Rip. 18 – Intendenza scolastica ladina	-	-	-	-	1	0,6 %
Rip. 19 - Lavoro	6	2,4 %	6	2,7 %	6	3,4 %
Rip. 20 - Formazione professionale tedesca e ladina	3	1,2 %	1	0,5 %	4	2,2 %
Rip. 21 – Formazione professionale italiana	1	0,4 %	3	1,4 %	4	2,2 %
Rip. 22 – Formazione professionale agricola, forestale e di economia domestica	-	-	1	0,5 %	2	1,1 %
Rip. 23 - Sanità	11	4,4 %	11	4,9 %	10	5,7 %
Rip. 24 – Servizio Sociale	52	20,8 %	26	11,7 %	9	5,1 %
Rip. 25 – Edilizia abitativa	21	8,4 %	16	7,2 %	23	12,9 %
Rip. 26 – Protezione antincendi e civile	4	1,6 %	2	0,9 %	3	1,7 %
Rip. 27 - Urbanistica	4	1,6 %	2	0,9 %	1	0,6 %
Rip. 28 – Natura e paesaggio	2	0,8 %	3	1,4 %	1	0,6 %
Rip. 29 – Protezione ambiente e tutela lavoro	7	2,8 %	8	3,7 %	12	6,8 %
Rip. 30 – Opere idrauliche	3	1,2 %	4	1,8 %	2	1,1 %
Rip. 31 - Agricoltura	2	0,8 %	11	4,9 %	4	2,2 %
Rip. 32 - Foreste	6	2,4 %	5	2,2 %	4	2,2 %
Rip. 33 – Sperimentazione agraria e forestale	-	-	1	0,5 %	1	0,6 %
Rip. 34 – Industria	-	-	2	0,9 %	-	-
Rip. 35 - Artigianato	4	1,6 %	3	1,4 %	1	0,6 %
Rip. 36 – Turismo, commercio e servizi	6	2,4 %	3	1,4 %	-	-
Rip. 37 – Acque pubbliche ed energia	1	0,4 %	4	1,8 %	3	1,7 %
Rip. 38 – Traffico e trasporti	22	8,8 %	9	4,0 %	8	4,5 %
Rip. 39 – affari comunitari	1	0,4 %	-	-	2	1,1 %
Rip. 40 – Assistenza scolastica e orientamento professionale	4	1,6 %	8	3,7 %	5	2,8 %
Amministrazione provinciale (totale)	250	100,0 %	223	100,0 %	178	100,0 %
Stato – Servizi pubblici	108		126		108	
Regione	12		7		9	
Comuni	288		276		274	
Comunità comprensoriali	20		24		18	
Istituto per l'edilizia sociale	52		62		44	
Aziende sanitarie	68		93		52	
Amministrazioni autonome	6		8		11	
Aziende speciali	4		18		11	
Varie	41		35		31	
Privati	2		5		3	
Totale	851		877		739	

2.6.2 Suddivisione dei casi in base ai settori di competenza



3 IL DIFENSORE CIVICO: COMPITI ISTITUZIONALI E IMPEGNI UTILI

La funzione classica del difensore civico è quella di esaminare i reclami riguardanti gli uffici della pubblica amministrazione in Alto Adige. Deve inoltre per legge informare, mediare e fornire consulenza in caso di conflitti. La partecipazione a manifestazioni e iniziative riguardanti la difesa civica implica un impegno ben al di là dei suoi compiti in senso stretto, a livello locale, come spiegato nelle sezioni seguenti.

3.1 A livello provinciale

Con l'articolo 45 della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, sulla riforma del servizio sanitario provinciale è stato istituito presso la ripartizione provinciale Sanità il **comitato civico per la sanità**, di cui il difensore civico è **componente di diritto** e in quanto tale investito di un **compito istituzionale**. Ho partecipato alle sedute di questo comitato, che tuttavia viene sentito solo per le questioni sottopostegli dalla Giunta provinciale, e non può prendere una qualsiasi iniziativa, cosa che rende il lavoro poco motivante.

Sarebbe invece più opportuno che la difesa civica fosse rappresentata nel **Comitato etico provinciale** (articolo 44 della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7 - Riordinamento del servizio sanitario provinciale), come avviene in altre regioni e Paesi.

Un altro **compito istituzionale** del difensore civico riguarda i referendum, in quanto svolti comuni, tra cui Merano, Magré e S. Cristina di Val Gardena, lo hanno voluto nella commissione che decide sull'ammissibilità dei referendum.

Per la difesa civica è stata infine utile la mia **partecipazione** nel periodo di riferimento alle seguenti manifestazioni (sono stato occasionalmente sostituito dalle mie collaboratrici).

3.1.1 Partecipazione a manifestazioni varie

- Apertura dell'anno giudiziario della sezione autonoma di Bolzano del tribunale amministrativo e della sezione giurisdizionale di Bolzano della Corte dei conti;
- inaugurazione dell'anno accademico della Libera Università di Bolzano;
- diverse assemblee annuali: Südtiroler Bergrettungsdienst, Katholischer Familienverband Südtirol, Ordine dei medici e degli odontoiatri, Unione commercio, turismo e servizi, Associazione provinciale dell'artigianato, Associazione degli imprenditori, Südtiroler Sängerbund;
- anniversario della fondazione del Corpo della Guardia di finanza di Bolzano;
- festeggiamenti per „15 anni – FRAUEN HELFEN FRAUEN“ a Bolzano;
- incontro con il consiglio della comunità comprensoriale Val d'Isarco;
- inaugurazione della nuova sede della cooperativa sociale „HandiCar“ a Bolzano;
- conferenza „Junior + Senior: insieme in azienda“, organizzata a Caldaro dai Giovani industriali dell'Associazione industriali;
- conferenza del presidente della Corte costituzionale Cesare Ruperto sul tema „La legalità costituzionale“ a Bolzano (su invito del presidente della Provincia);
- presentazione del dizionario „DEUTSCH – GADERTALISCH“ organizzata a Bolzano dall'Istituto ladino „Micurà de Rù“;
- convegno organizzato il 7 aprile 2001 a Bolzano dall'Associazione nazionale dei segretari generali dei tribunali amministrativi sul ruolo di questi ultimi nello snellimento dei processi amministrativi, con un mio intervento di cui all'**allegato n. 10**);

- conferenza del professore emerito Franz Matscher „I DIRITTI DELL'UOMO IN EUROPA – la nuova Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea“, organizzata a Bolzano dalla Libera Università di Bolzano;
- presentazione della relazione del Commissario del governo sullo stato della sicurezza in Alto Adige, anno di riferimento 2000, a Bolzano;
- VI. Colloqui dell'Abbazia di Monte Maria a Burgusio/Malles sul tema „*Mediazione – Dalla necessità di una nuova cultura della contrapposizione alla composizione del conflitto nella società contemporanea*“;
- „Giornata della tutela del consumatore“ a Bolzano su invito del Centro tutela consumatori dell'Alto Adige;
- cerimonia conclusiva (2001 e 2003) del corso di studi „Mediazione nei settori lavorativi sociali“ a Sarnes/Bressanone;
- nel dicembre 2002 a Castel Flavon a Bolzano presentazione dello scritto commemorativo „Roland Riz 75“, in qualità di coautore con il saggio "GLI ORGANI DI CONTROLLO E DI RICEVIMENTO DELLE PROTESTE DALL'ANTICHITÀ FINO AI SINONIMI NEL PRESENTE, PASSANDO ATTRAVERSO L'OMBUDSMAN DELLA SCANDINAVIA" (per maggiori informazioni si veda il capitolo 8 di questa relazione);
- inaugurazione del Centro di riabilitazione per malati psichici a Sinigo/Merano,
- inaugurazione della nuova sede dell'Accademia Europea di Bolzano,
- cerimonia „800 anni di mercati e fiere a Bolzano“ nel Palazzo mercantile;
- convegni organizzati da WELCOME Soc. Coop. a RL a Bolzano sul tema „Mobbing“ e sul tema „Qualità del lavoro come qualità di vita“, rappresentato dalla collaboratrice dott.ssa Garbin;
- convegno organizzato dal Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano sul tema „1992. Fine di un conflitto“;
- tavola rotonda organizzata dall'Eurac „Quanto sono efficienti le amministrazioni dell'Alto Adige?“ a Bolzano;
- congresso internazionale „Mediazione familiare in Europa – Opinioni a confronto“ a Bolzano, organizzato dall'Ufficio provinciale famiglia, donna e gioventù e dal Centro Assistenza Separati e Divorziati – A.S.D.I., rappresentato dalla collaboratrice dott.ssa Crazzolara;
- incontro di rappresentanti di gruppi ambientalisti a Bolzano;
- manifestazioni dell'„Iniziativa per più democrazia“ a Bolzano;
- nell'ottobre 2002 convegno a Bolzano „Stress e rischi psicologici sul posto di lavoro“ e partecipazione al workshop „Il superamento dei conflitti interpersonali“;
- cerimonia per il 40° anniversario della fondazione dell'Accademia Cusanus a Bressanone;
- conferenza „Amtsdeutsch aD.“ alla Casa Kolping a Bolzano, organizzata dal Südtiroler Kulturinstitut;
- VIII. Colloqui dell'Abbazia di Monte Maria a Burgusio/Malles sul tema „*Con e senza bambini – L'esigenza politica e sociale di agire nel dilemma demografico attuale*“, rappresentato dalla collaboratrice dott.ssa Garbin;
- visita in Alto Adige del difensore civico dell'Albania con due collaboratrici (si veda **allegato n. 11**);
- cerimonia di consegna del „Premio europeo di giornalismo 2002“ al dott. Paolo Magagnotti a Bolzano;
- cerimonia di benedizione della nuova sede della scuola professionale „Christian Josef Tschuggmall“ a Bressanone;
- conferenza e dibattito organizzato dal Südtiroler Jugendring a Bolzano.

3.1.2 Conferenze tenute dal difensore civico

- serata informativa organizzata dal Katholischer Familienverband Südtirol (KFS) ad Appiano;
- formazione per giovani agricoltori presso la Scuola agraria e di economia domestica „Sallern“ di Varna;
- assemblea annuale del Katholischer Verband der Werktätigen (KVW) a S. Valentino in Campo (Cornedo all'Isarco), a Cornaiano (Appiano), a Tarces (Malles), a Perca, a Tesimo, a Brunico, a Tesido/Monguelfo, a La Villa/Badia;
- Seniorentreff ad Appiano;
- Lions-Club a Merano;
- a Laives per i Servizi sociali del distretto di Laives, Bronzolo e Vadena;
- per dipendenti provinciali nell'aula seminari del palazzo 8 a Bolzano;
- per i giovani in occasione della festa per il raggiungimento della maggiore età organizzata dal Comune e dallo Jugenddienst a Campo di Trens;
- per la sezione di Naturno dell'ASGB (Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund);
- per i partecipanti al corso di aggiornamento per insegnanti presso l'Istituto tecnico commerciale di Brunico, a cura della collaboratrice dott.ssa Garbin;
- per i partecipanti alla manifestazione organizzata a Merano da "CTRRCE ALTROCONSUMO", a cura della collaboratrice dott.ssa Crazzolara;
- per la Katholische Frauenbewegung a Bolzano;
- per la Mütterrunde presso l'Accademia Cusanus di Bressanone;
- per l'Associazione Assistenza Tumori Alto Adige-circondario Val d'Isarco, a Bressanone;
- per la Südtiroler Volkspartei (SVP) a Nalles;
- per la commissione educazione e cultura a Rodengo;
- per l'Union für Südtirol (UfS) a Bolzano;
- per l'Associazione parenti e amici di malati psichici, a Caldaro;
- per i partecipanti alla serie di conferenze organizzate dall'„Associazione Tumori ALTO ADIGE Circondario Vall'Isarco“ a Bressanone, tenuta dalla collaboratrice dott.ssa De Villa.

3.2 A livello nazionale

3.2.1 Manifestazioni

- apertura dell'anno giudiziario 2001, 2002 e 2003 della Corte d'appello di Trento;
- incontri periodici del „Coordinamento dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano“ a Roma;
- a Roma quale componente del „Gruppo di lavoro tecnico-politico della III^a commissione del Congresso delle regioni“ agli incontri di lavoro per l'elaborazione di proposte per l'inserimento negli Statuti delle regioni delle disposizioni sulla difesa civica;
- convegno a Riccione sul tema „L'importanza del Difensore civico“, rappresentato dalla collaboratrice dott.ssa Tronti Harpf;
- a febbraio del 2002 al convegno organizzato a Trento dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e dall'Università di Trento „La competenza del Giudice di pace in campo penale e le nuove sanzioni che non incidono sulla libertà – una giurisprudenza mite ed efficiente“;
- a giugno del 2002 a Padova al seminario presso l'Università sul tema „Il Difensore civico nel sistema delle Istituzioni nazionali per i diritti umani“ con una propria relazione;
- a maggio del 2003 al convegno a Roma „Verso una legge sul Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza“, rappresentato dalla collaboratrice dott.ssa Garbin;
- a giugno del 2003 all'incontro con il mediatore dell'UE nell'ambito di una conferenza con i difensori civici regionali italiani svoltasi a Firenze;

- a luglio del 2003 a Policoro (MT) al convegno *“Il ruolo della difesa civica per un rapporto equilibrato tra cittadino e pubblica amministrazione”* con una relazione propria;
- a settembre del 2003 a Firenze, rappresentato dalla collaboratrice dott.ssa Tiziana De Villa, con una relazione propria **(allegato n. 12)**, al convegno *„L’esperienza del Difensore civico in sanità: i risultati e le prospettive di sviluppo nel contenzioso in materia di responsabilità professionale e negli aspetti connessi con la tutela dei cittadini danneggiati da emotrasfusioni, vaccini, emoderivati ex L. 210/’92 e successive modifiche”*;
- a Venezia il 31 ottobre 2003 all’incontro dei difensori civici della Regione Veneto sul tema *„Statuti regionali e garanzie: il ruolo del difensore civico”*;
- a Padova al convegno *„Il Difensore civico: un mediatore efficiente”*.

3.2.2 Relazioni

- a Roma il 19 giugno 2001 per la commissione competente per le questioni giuridiche e costituzionali dell’assemblea legislativa della Bassa Sassonia, sul tema delle petizioni e in particolare sui compiti e l’inquadramento del difensore civico dell’Alto Adige.

3.3 A livello internazionale

3.3.1 Manifestazioni

- In qualità di componente del direttivo, e dal maggio 2002 di presidente, dell’Istituto Europeo dell’Ombudsman (IEO) agli incontri che si sono svolti a Berlino, Innsbruck, Zurigo, Magonza, Sarajevo e Rotterdam;
- al convegno *“I difensori civici dell’arco alpino”* a Zurigo il 12 gennaio 2001;
- a un convegno organizzato dall’Istituto Europeo dell’Ombudsman assieme al Consiglio d’Europa nell’ambito del Patto di stabilità per il Sud-Est europeo il 29 giugno 2001 a Chişinău (Moldavia) basato sul documento di lavoro elaborato dalla dott.ssa Julia Wippersberg dell’Università di Vienna sul tema *„L’Ombudsman e il suo rapporto con i mass-media”*. Questo documento, che è stato tradotto in italiano dal nostro ufficio (dott.ssa De Villa) e può essere interessante per chi si occupa di pubbliche relazioni, è allegato alla presente **(allegato n. 13)**;
- Alla II CONFERENZA DI VIENNA SULLA MEDIAZIONE E DEMOCRAZIA, sul tema *„metodi per la diagnosi dei conflitti ai fini di una migliore competenza”*, assieme alla collaboratrice dott.ssa Crazzolaro. È stato in seguito a tale conferenza che la dott.ssa Crazzolaro ha deciso di frequentare il corso di formazione per mediatori. La conferenza è stata aperta il 12 settembre 2001, dunque il giorno dopo gli attentati di New York e Washington dell’11 settembre 2001, cosa che ha indotto i partecipanti a redigere quello che è noto come *„L’APPELLO DI VIENNA”* **(allegato n. 14)**;
- nel settembre del 2001 a Bruxelles al seminario dei mediatori regionali e nazionali dell’UE sul tema *„mediatori contro la discriminazione”*;
- nell’ottobre 2001 a Vienna a colloqui di lavoro con i tre nuovi difensori civici austriaci assieme ai difensori civici del Cantone di Zurigo, dei Bundesländer Vorarlberg e Tirolo e al componente gerente del direttivo dell’IEO;
- nel novembre 2001 a Zurigo alla 7° tavola rotonda del Consiglio d’Europa con i difensori civici europei su *„Principi fondamentali di una buona amministrazione”* e *„Rispetto dei diritti fondamentali da parte degli organi di Polizia”*;
- nel dicembre 2001 a Tirana su invito del difensore civico dell’Albania al convegno *„Stato e società per la tutela del diritto fondamentale alla vita”*, e partecipazione al workshop sullo sconcertante fenomeno della *„vendetta di sangue”*;
- nel gennaio 2002 a Braunwald (CH) a un seminario intensivo per l’aggiornamento dei difensori civici;

- nel febbraio 2002 a un convegno a Linz sul tema „*separazione e divorzio: salvaguardia dei diritti dei figli*“, rappresentato dalla collaboratrice dott.ssa Garbin;
- nell'aprile 2002 a Vienna al convegno organizzato dall'Istituto austriaco per i diritti umani in collaborazione con la difesa civica sui temi „*interpretazione dei diritti fondamentali, garanzie procedurali e diritti sociali fondamentali a livello europeo quali parametri per l'attività della difesa civica*“;
- nel maggio 2002 a Vienna su invito del presidente del parlamento austriaco e della difesa civica austriaca alla cerimonia „*25 anni della difesa civica*“ in occasione della quale si è svolto il convegno sul tema „*controllo amministrativo e relative carenze*“;
- dal 22 al 24 maggio 2002 a Cracovia in Polonia alla VI Conferenza del Mediatore europeo sui temi „*La relazione tra i diritti dell'uomo, la tutela del cittadino e l'Ombudsman*“, e „*Sviluppo e sostegno attivo dei diritti sociali, economici e culturali*“ e all'assemblea generale dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman in cui è stato eletto il nuovo direttivo, che è così composto:

presidente:

dott. Werner PALLA, difensore civico dell'Alto Adige/Italia

vicepresidenti:

Markus KÄGI, difensore civico del Cantone di Zurigo/Svizzera

prof. dott. Andrej ZOLL, difensore civico, Polonia

segretario:

dott. Johannes PEZZEI, difensore civico del Tirolo/Austria

tesoriere:

dott. Felix DÜNSER, difensore civico del Vorarlberg/Austria

componente gerente del direttivo:

MMag. dott. Nikolaus SCHWÄRZLER, ex difensore civico, Austria

altri componenti del direttivo:

prof. dott. Bernardo DEL ROSAL BLASCO, difensore civico, Valencia/Spagna

dott. Romano FANTAPPIÈ, difensore civico, Toscana/Italia

Arne FLIFLET, difensore civico, Norvegia

Ulrich GALLE, mediatore, Renania-Palatinato/Germania

Heidemarie LÜTH, presidente commissione per le petizioni, Germania

prof. dott. Oleg O. MIRONOV, difensore civico, Federazione russa

Branka RAGUZ, Ured Federalnih Ombudsmana, Federazione di Bosnia ed Erzegovina

Migiel VAN KINDEREN, difensore civico, Rotterdam/Paesi Bassi

prof. Jerry WHITE, difensore civico, Gran Bretagna.

Per la mia attività in qualità di Presidente dell'IEO si vedano gli **allegati n. 15 e n. 16**;

- nel giugno 2002 partecipazione assieme alla collaboratrice dott.ssa Tronti Harpf al seminario di aggiornamento „*Ombudsman e relazioni pubbliche*“ presso il centro di formazione Schloss Hofen a Lochau presso Bregenz;
- nel marzo 2003 a Zurigo alla cerimonia „*25 anni della difesa civica del Cantone di Zurigo*“ con un indirizzo di saluto (**allegato n. 17**) e un contributo agli scritti commemorativi;
- nell'aprile 2003 a Valencia alla IV conferenza dei difensori civici regionali dell'UE sul tema „*Il futuro dell'Europa: l'immigrazione, la tutela dell'ambiente e altro*“;
- il 26 giugno 2003 a Innsbruck (aula magna dell'università) alla conferenza internazionale „*L'OMBUDSMAN NELLE VECCHIE E NUOVE DEMOCRAZIE*“ con relatori provenienti da Austria, Italia, Germania, Polonia, Federazione russa, Gran Bretagna e Olanda; in tale occasione ho rivolto un saluto ai partecipanti e scritto la prefazione (**allegato n. 18**) agli atti della conferenza;
- al convegno dei presidenti e vicepresidenti delle commissioni per le petizioni del Bund e dei Länder con i mediatori della Germania e dei Paesi di lingua tedesca dell'Europa dal 14 al 15 settembre 2003 presso l'assemblea legislativa dello Schleswig-Holstein, Kiel;

- nel settembre del 2003 alla III CONFERENZA DI VIENNA SULLA MEDIAZIONE sul tema »culture meets culture« - *“mediazione nel 21° secolo”*, assieme alla collaboratrice dott.ssa Verena Crazzolarà (che nel frattempo aveva completato la formazione come mediatrice) e alla collaboratrice dott.ssa Irene Pacher. Come era già successo due anni prima con la dott.ssa Crazzolarà, la partecipazione ai diversi workshop e tavole rotonde ha indotto la dott.ssa Pacher a iscriversi al corso di formazione biennale per mediatori organizzato in Alto Adige dalla ARGE Bildungsmanagement di Vienna.

3.4 Rapporti con i mezzi d'informazione

Vengo subito al punto: non ho mai cercato i giornalisti ma non mi sono nemmeno mai negato.

Ho indetto una conferenza stampa per presentare la mia ultima relazione di attività al termine della quale ho rilasciato interviste ai giornali e alle emittenti radiotelevisive.

Sono stato ospite della RAI Sender Bozen, alle trasmissioni "Punto e a Capo" e „Treffpunkt". Nel periodo di riferimento ho rilasciato a Sender Bozen alcune interviste per „Morgentelefon", „Mittagsmagazin" e per i notiziari.

Sono stato intervistato anche da „Radio Tirol" e „Radio 2000".

4 OLTRE AL DIFENSORE CIVICO ANCHE UN DIFENSORE DELL'AMBIENTE?

Nella relazione d'attività 1999-2000 avevo menzionato il seminario organizzato il 20 febbraio 2001 dall'Ufficio provinciale sviluppo personale sul tema "**Il ruolo del difensore civico nel settore dell'ambiente e della protezione del paesaggio**". A questo proposito è significativo che l'iniziativa sia partita da un collaboratore dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e anche che dei 31 partecipanti (numero senz'altro ragguardevole) 15 appartenessero alla Ripartizione natura e paesaggio e 16 all'Agenzia per la protezione dell'ambiente.

Il seminario si è svolto alla Casa Kolping di Bolzano sulla base del seguente programma:

- saluto e presentazione dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e la tutela del lavoro da parte del direttore dott. Walter Huber,
- presentazione della ripartizione Natura e paesaggio da parte del direttore dott. Roland Dellagiacomà,
- mia relazione sui compiti e le competenze del difensore civico altoatesino in materia di natura e ambiente,
- relazione del difensore dell'ambiente della Stiria, dott. Alois Oswald, su: proprie competenze in materia di tutela dell'ambiente, basi giuridiche e prassi, valutazione dell'impatto ambientale con esempi concreti, tra cui ripetitori, impianti di risalita, gasdotti, ferrovia e strade,
- relazione del difensore dell'ambiente del Tirolo, DI Sigbert Riccabona, sui diritti delle parti nelle procedure amministrative, sui diritti di partecipazione alle decisioni degli organi urbanistici e sulle pubbliche relazioni,
- discussione del tema del convegno nell'ambito di due gruppi di lavoro,
- discussione delle conclusioni dei gruppi di lavoro.

Uno dei due gruppi lavoro, visti gli interventi dei relatori e l'esperienza concreta dei componenti nel settore, ha discusso dell'opportunità di istituire in Alto Adige una difesa ambientale indipendente. Le conclusioni raggiunte dal gruppo sono contenute in un breve verbale (**allegato n. 5**). Posso anticipare che il gruppo di lavoro ha concluso che sarebbe bene istituire una difesa dell'ambiente autonoma in Alto Adige. Nel corso della discussione è emerso che i due direttori di ripartizione non erano affatto d'accordo con questa posizione espressa dai propri collaboratori e collaboratrici.

5 NON C'È COLLABORAZIONE CON LA DIFESA CIVICA!

La maggior parte degli uffici pubblici operanti in provincia collabora con la difesa civica nel tentativo di trovare una soluzione ai reclami dei cittadini e delle cittadine. Ci sono però singoli uffici e singoli funzionari – e ce ne saranno sempre – che non hanno capito o non vogliono capire la funzione della difesa civica e che di conseguenza rifiutano di collaborare con essa.

L'esempio seguente è chiarificatore in questo senso: ho così scritto al presidente della commissione provinciale di vigilanza sull'edilizia abitativa agevolata:

"Con grande rammarico prendo atto del fatto che finora la mia lettera del ... è rimasta senza risposta alcuna.

*Il ricorso al Tar presentato da N.N. contro la decisione della commissione provinciale di vigilanza sull'edilizia abitativa agevolata non mi impedisce di **intervenire nuovamente presso di Lei ai sensi della mia lettera sopracitata del ...** in ottemperanza all'articolo 3, comma 3, della legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14, che stabilisce: 'Il fatto che in merito a un caso sia stato presentato un ricorso o un'opposizione in via giurisdizionale o amministrativa non esclude l'intervento del difensore civico/della difensora civica e non autorizza l'ufficio competente a negare informazioni o collaborazione.' Il legislatore ha infatti attribuito al difensore civico tra l'altro anche il compito di 'evitare' lunghi e costosi procedimenti giudiziari, e questa funzione gli è riconosciuta un po' in tutto il mondo.*

Anche se la commissione provinciale di vigilanza sull'edilizia abitativa agevolata non è un 'ufficio' in senso stretto, è comunque parte dell'amministrazione pubblica, ed io sono a dir poco stupito del suo silenzio."

Rimane il fatto che,

- si è negata la collaborazione con la difesa civica, cosa che avrebbe consentito di evitare un processo,
- circa un anno dopo la mia lettera il tribunale amministrativo ha accolto il ricorso di N.N. "per la mancanza di elementi essenziali di un atto amministrativo" esprimendo anche dubbi sul merito ed ha annullato la decisione della commissione provinciale di vigilanza,
- inoltre il tribunale amministrativo ha decretato la compensazione delle spese (le parti devono pagare ciascuna le proprie spese), il che costituisce per N.N. una incomprensibile e finanziariamente insostenibile sconfitta, nonostante la vittoria nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in quanto ha dovuto sostenere spese legali pari a circa 17.500 euro benché la causa avesse un valore di circa 120.000 euro.

La decisione di applicare la „compensazione delle spese“ è così motivata dal tribunale amministrativo: *"Sussistono sufficienti ragioni per una compensazione delle spese"*. Una motivazione del genere è del tutto incomprensibile per il "vittorioso" ricorrente e non solo per lui. N.N. non ha osato avviare un ricorso, non necessariamente perdente, presso il Consiglio di Stato contro questa "compensazione delle spese" in quanto già troppo provato! Essendo la compensazione delle spese così onerosa, i cittadini che pure sono assolutamente dalla parte della ragione si sentono completamente alla mercé della pubblica amministrazione ed evitano un processo dal quale uscirebbero sicuramente vincenti venendo così privati dei propri diritti.

Non è certo bello che le autorità (in questo caso la commissione provinciale di vigilanza sull'edilizia abitativa agevolata) ignorino le prerogative attribuite dalla legge al difensore civico e il suo instancabile impegno a contribuire a evitare i processi!

6 Perché "L'ISTITUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO" non è materia di insegnamento nelle scuole superiori e nelle strutture universitarie dell'Alto Adige?!

Cito dalla mia precedente relazione di attività:

*La figura del difensore civico ovvero dell'ombudsman costituisce un punto fermo nel diritto pubblico della maggior parte dei Paesi democratici. Visto che la conoscenza di questa istituzione di diritto pubblico dovrebbe rientrare nella cultura generale della popolazione, **raccomando ai direttori e alle direttrici nonché ai/alle presidi delle scuole superiori provinciali, delle scuole superiori, delle scuole professionali e delle altre scuole medie superiori** di prevedere – preferibilmente nelle ultime classi - **un'unità didattica di 2-4 ore sulla difesa civica nell'ambito delle discipline giuridiche. Lo stesso vale per le università e le strutture universitarie della nostra provincia. Anche gli insegnanti – persino nelle materie del diritto e dell'educazione civica – non sono informati sui compiti del difensore civico. Il difensore civico e le sue collaboratrici laureate sono ben disponibili a tenere delle lezioni per adempiere all'obbligo di informazione sancito dalla legge.***

Qualche tempo dopo l'invio per posta della mia relazione di attività ho spedito una e-mail alle/ai presidi delle 50 scuole superiori dell'Alto Adige ribadendo la mia offerta.

I riscontri sono stati davvero deludenti, e l'unica spiegazione possibile è che persino gli insegnanti di diritto e di educazione civica sanno poco o nulla sull'esistenza e i compiti di un difensore civico e che le presidi e i presidi contattate/i non si occupano di questa materia.

In effetti nei tre anni di riferimento solo alcune classi delle seguenti scuole con i rispettivi insegnanti, che ringrazio, hanno „approfittato“ di una lezione in materia di difesa civica:

- le quinte classi dell'Istituto tecnico per geometri „Peter Anich“ a Bolzano,
- le quinte classi dell'Istituto tecnico industriale „G. Galilei“ a Bolzano,
- le quinte classi dell'Istituto tecnico commerciale „Heinrich Kunter“, di Bolzano, nella sala conferenze della difesa civica.

6.1 Altre lezioni

A prescindere dalle scuole superiori di cui sopra, „espressamente invitate“, nel periodo di riferimento sono state organizzate una serie di conferenze sui compiti della difesa civica su richiesta degli/delle insegnanti di diritto ed educazione civica oppure nell'ambito di veri e propri corsi per le seguenti scuole:

- scuola alberghiera „Kaiserhof“ a Merano,
- scuola professionale per l'artigianato, l'industria e il commercio „Guglielmo Marconi“, di Merano, nella sala conferenze della difesa civica,
- scuola media „Ada Negri“ a Bolzano, a cura della collaboratrice dott.ssa Priska Garbin,
- Accademia Europea di Bolzano nell'ambito dei corsi per la formazione di assistenti di segreteria ed esperti/e amministrativi/e, nella sala conferenze della difesa civica.

7 I COMUNI - UN CAPITOLO A PARTE

7.1 Considerazioni generali

In primo luogo:

sono intervenuto in **tutti** i comuni dell'Alto Adige per cui ho ritenuto fosse giusto intervenire, nel rispetto dell'articolo 3, comma 5, della legge provinciale n. 14/1996 (**allegato n. 6**). Con la maggior parte dei comuni sono riuscito a instaurare buoni rapporti nel corso del mio mandato, anche perché è sempre più apprezzato il ruolo del difensore civico quale mediatore imparziale, a volte costretto a ergersi a strenuo difensore della legge.

In secondo luogo:

ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1 (*“Lo statuto comunale può prevedere l'istituto del difensore civico”*) dei **116** comuni dell'Alto Adige, **97** ovvero l'**83,6%** hanno inserito nel proprio statuto del 1994 la relativa disposizione. All'epoca erano state prese in considerazione le diverse possibilità, tra cui anche quella di una convenzione con il difensore civico. I restanti **19** comuni, ovvero il **16,4%**, non hanno ritenuto necessario prevedere un „difensore civico comunale” e uno di questi, il Comune di Rodengo ha addirittura specificato all'articolo 21 del proprio statuto che *il Comune non introduce l'istituto del difensore civico ai sensi della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1*. Il fatto che un consiglio comunale rifiuti *espressamente*, e per di più all'unanimità, un'istituzione per la tutela dei cittadini e delle cittadine come la difesa civica è senz'altro sorprendente. A onor del vero va tuttavia detto che i contatti informali tra la difesa civica provinciale e il Comune di Rodengo per i reclami che lo riguardano sono corretti.

Al 5 aprile 2004, giorno in cui è terminato il mio mandato, dei 97 comuni con difensore civico previsto dallo Statuto solo **57**, ovvero il **58,8%**, avevano stipulato una convenzione con il difensore civico provinciale. Alla presente relazione è allegata una tabella (allegato **n. 7**) con l'elenco cronologico dei comuni che mediante convenzione hanno nominato il difensore civico provinciale “proprio difensore civico comunale”.

40 comuni, ovvero il 41,2%, non hanno ancora assolto l'impegno, da loro assunto con l'approvazione dello statuto, di nominare un difensore civico comunale. Le ragioni di questa inadempienza, così come del fatto che un sesto dei comuni dell'Alto Adige non abbia previsto un difensore civico nel proprio statuto, sono molteplici e vanno da

- un'arrogante supponenza fino
- alla semplice indifferenza

degli amministratori. Succede anche spesso che nemmeno i consiglieri comunali solitamente più critici siano veramente interessati al tema “difensore civico comunale”.

Solo così riesco a spiegarmi, almeno in parte, per quale ragione nei 12 anni della mia attività come difensore civico non si sia mai discusso del difensore civico comunale alla „Giornata dei comuni” organizzata annualmente dal Consorzio dei comuni.
--

7.2 Due esempi significativi

Qui di seguito sono riportati due esempi che dimostrano come possa essere diverso il rapporto tra un comune e la difesa civica. Chi legge questa relazione non farà certo fatica a capire da cosa dipende una buona collaborazione tra il comune e la difesa civica nell'interesse di tutti e non solo del cittadino o della cittadina che presenta un reclamo. Fondamentale è il

modo in cui il cosiddetto primo cittadino del comune e i suoi più stretti collaboratori concepiscono il proprio ruolo.

7.2.1 BOLZANO - un esempio positivo

Il Comune di Bolzano ha approvato lo Statuto comunale con la delibera del Consiglio comunale n. 51 del 17 marzo 1994. L'articolo 54 prevede l'istituzione di un difensore civico comunale, il cui ordinamento è stato deciso con la delibera del Consiglio comunale n. 18 del 7 febbraio 1995. Gli anni sono passati e non è stato nominato un difensore civico comunale, anche se la difesa civica provinciale è sempre intervenuta presso gli uffici del Comune di Bolzano se investita di un reclamo o di una questione, ai sensi del già citato articolo 3, comma 5, della legge provinciale n. 14/1996.

Prima del 1995, cioè prima che fosse eletto il nuovo sindaco, tali interventi non erano cosa facile e spesso anche inutili. In seguito la situazione è cambiata, prima lentamente e poi sempre più in fretta: il nuovo sindaco avv. Giovanni Salghetti Drioli e il direttore generale dott. Renzo Caramaschi, entrambi ben informati sulla filosofia della difesa civica, hanno spianato la strada per una collaborazione aperta e costruttiva con la difesa civica, e i singoli comparti dell'amministrazione cittadina hanno per lo più seguito velocemente e con impegno il loro esempio.

La situazione doveva in qualche modo essere formalizzata e quindi con la deliberazione del Consiglio comunale n. 135 del 21 dicembre 1999 il Comune di Bolzano ha integrato l'articolo 54 del proprio Statuto del 1994 specificando che il Consiglio comunale può autorizzare il sindaco a *"stipulare apposita convenzione con il/la difensore/a civico/a della Provincia Autonoma di Bolzano per estendere le sue funzioni all'attività amministrativa del Comune di Bolzano, e delle sue Aziende ed Istituzioni, nell'interesse dei cittadini e dell'utenza..."*.

Con la deliberazione del Consiglio comunale n. 51 del 16 maggio 2002 il sindaco è stato autorizzato a stipulare detta convenzione, e il 12 agosto 2002 il sindaco avv. Giovanni Salghetti Drioli ed io abbiamo firmato la convenzione per poi presentarla alla cittadinanza attraverso i mezzi d'informazione. Prima della firma avevo ricevuto dal sindaco la seguente lettera: *"... considerata l'ottima collaborazione in essere, il Consiglio comunale con propria deliberazione n. 51 del 16/5/2002, ha autorizzato la stipulazione di una convenzione con il Suo Ufficio conferendole le funzioni previste dell'articolo 19, comma 1, della legge regionale 4/1/1993, n. 1 e gli articoli 54 e 57 dello Statuto di questo Comune. ... Sono certo che i rapporti collaborativi in essere non potranno che consolidarsi, e mi auguro che l'Amministrazione comunale possa rispondere sempre meglio alle Sue sollecitazioni e alle Sue proposte, per assicurare sempre maggiore soddisfazione della cittadinanza, la trasparenza, l'imparzialità, la speditezza, e la legittimità dell'azione amministrativa. La ringrazio vivamente e porgo a Lei e ai Suoi collaboratori un cordiale saluto. Avv. Giovanni Salghetti Drioli."*

Di conseguenza i casi vengono trattati più celermente dal Comune di Bolzano e per lo più si risolvono a vantaggio del cittadino.

Ma come è in concreto la collaborazione con il Comune di Bolzano quando c'è opposizione, cioè quando l'ufficio contattato verbalmente o per iscritto non reagisce in un lasso di tempo adeguato? Al riguardo è significativo il reclamo (pratica n. 110/2003) così descritto *"Il disturbo dovuto alla polvere e al rumore causati dal cantiere confinante viene criticato aspramente"*.

1. I ricorrenti scrivono al difensore civico.
2. La difesa civica scrive immediatamente all'assessore comunale competente, che non risponde.
3. Anche una seconda lettera rimane senza risposta, e a questo punto la difesa civica invia una seconda lettera, questa volta per conoscenza anche al direttore generale, sollecitando una presa di posizione dell'assessore.

4. Il direttore generale comunica subito per iscritto all'assessore comunale (e per conoscenza al difensore civico) che tutti gli uffici del Comune di Bolzano si sono impegnati a rispondere entro 7 giorni alle richieste del difensore civico.
5. Dopo alcuni giorni arriva la presa di posizione dell'assessore comunale, che si scusa per non aver risposto subito alla prima richiesta di intervento.

Questo ufficio non si farà più richiamare dal direttore generale, e questo esempio fa scuola, nel senso che al termine del mio mandato gli uffici del Comune di Bolzano, con poche eccezioni, hanno tutti seguito le indicazioni del sindaco e del direttore generale per quanto riguarda la collaborazione con la difesa civica.

7.2.2 CASTELROTTO - un esempio negativo

Il 20 ottobre 1997 ho firmato con il sindaco del Comune di Castelrotto la convenzione sull'assunzione delle funzioni di difensore civico di Castelrotto ai sensi dell'articolo 20 dello Statuto comunale approvato dal Consiglio comunale il 23 marzo 1994 e della delibera del Consiglio comunale del 25 giugno 1997. All'epoca lavorava al Comune di Castelrotto la dott.ssa Gabriele Morandell, molto aperta nei confronti della difesa civica e convinta sostenitrice della convenzione. Ben presto tuttavia si è visto che il primo cittadino non amava molto questa istituzione per la tutela dei cittadini nonché istanza di mediazione, e di conseguenza sono risultati davvero difficoltosi gli interventi da me effettuati in ottemperanza al mio mandato nell'interesse dei cittadini e delle cittadine con reclami.

Nel 2001 la situazione è diventata insostenibile ed io ho ritenuto fosse più giusto e corretto – anche nei confronti dei cittadini e delle cittadine – rescindere unilateralmente la convenzione stipulata il 20 ottobre 1997 piuttosto che aderire a un accordo in realtà fittizio.

Ero stato indotto a prendere una siffatta decisione dai fatti riportati qui di seguito.

- In data 14 settembre 2000 avevo chiesto per iscritto al sindaco di esaminare il caso sottopostomi da un gruppo di residenti e di prendere posizione al riguardo.
- Il 14 ottobre 2000 ho ricordato al sindaco che ero ancora in attesa di una risposta alla mia precedente lettera, pregandolo di volermi rispondere quanto prima.
- Il 27 novembre 2000 ho scritto nuovamente al sindaco esprimendo il mio rammarico per il suo silenzio e nello stesso tempo la speranza di ricevere una risposta in nome della trasparenza e dell'attenzione per le esigenze dei cittadini e delle cittadine.
- Il 9 gennaio 2001 ho infine scritto al sindaco quanto segue:
*"Il fatto che Lei **fino ad oggi non abbia reagito in alcun modo** alle mie lettere del 14/9, 24/10 e 27/11 dello scorso anno, mi costringe a chiederLe che senso abbia la convenzione, in questo caso tale solo di nome, decisa dal Comune di Castelrotto il 23 marzo 1994 (rectius 25/6/1997). Forse vorrà rispondere apertamente alla mia domanda così da entrambe le parti potranno essere tratte le debite conseguenze. Il Suo comportamento rende estremamente difficoltoso il mio compito e di questo parlerò nella mia relazione di attività."*
- Il 20 luglio 2001 ho inviato la seguente lettera al vicesindaco del Comune di Castelrotto, dott. Hartmann Reichhalter, ai componenti della Giunta comunale e per conoscenza al sindaco, alla presidente del Consiglio provinciale e al Consorzio dei comuni dell'Alto Adige:
*"Egregio signor vicesindaco,
 egregi componenti della Giunta comunale!
 Vi trasmetto per conoscenza ma ormai anche per competenza le quattro(!) lettere (allegate) da me inviate al sindaco in merito alla **stessa** questione, che interessa (o interessava) alcuni/e abitanti di Castelrotto. Fino ad oggi **non ho avuto alcuna risposta!! ...** Il silenzio rispetto alla mia lettera del 9 gennaio 2001 ... è grave. Visto che il sindaco di Castelrotto non considera minimamente - spero soltanto per quanto riguarda i rapporti con la difesa civica - l'istituto contrattuale '**pacta sunt servanda**' (ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede), **sospenderò del***

tutto ... la validità della convenzione, decisa il 25 giugno 1997 all'unanimità dal Consiglio comunale di Castelrotto e firmata il 20 ottobre 1997, fintanto che Lei, egregio signor vicesindaco, non mi darà un segno positivo. Ovviamente mi dispiace per la popolazione di Castelrotto dover prendere questa decisione senza precedenti, per altro ben ponderata. È tuttavia meglio così piuttosto che sostenere una farsa; inoltre questa decisione fa risparmiare tempo ed energia alla difesa civica. Cordiali saluti"

La reazione delle persone interpellate è stata nulla, il che non mette in buona luce gli amministratori comunali di Castelrotto.

Una nota di biasimo

Il Comune di Castelrotto è stato inoltre duramente ripreso dal Commissariato del Governo, di cui si riporta una nota indirizzata al sindaco e per conoscenza al presidente della Provincia, al presidente del Consorzio dei comuni dell'Alto Adige, al difensore civico e al responsabile del Servizio per la prima accoglienza e la consulenza per immigrati, di cui riporto alcune parti:

"Giungono doglianze a questo ufficio, relativamente al comportamento tenuto da codesta amministrazione comunale in merito alle iscrizioni anagrafiche degli stranieri, non solo per il 'sistematico diniego' delle stesse ... anomala situazione già da tempo oggetto di attenzione ... Dai risultati di tale verifica è emerso che non solo 1/3 dei ricorsi qui complessivamente pervenuti nel periodo 1° gennaio 2002 – 30 aprile 2004 hanno riguardato codesto Comune, ma soprattutto che pressoché il 100% di tali ricorsi è stato accolto, con la prevista intesa del Signor Presidente della Giunta provinciale." Più avanti nella lettera si contestano al Comune gravi errori procedurali e omissioni illecite nell'esame delle richieste e nella stesura delle controdeduzioni richieste dall'organo di vigilanza. Da tale comportamento si può evincere, e qui il Commissario del Governo si fa più esplicito, *"una scarsa conoscenza delle disposizioni anagrafiche da parte degli addetti alla materia in esame, non volendosi evidentemente ritenere possa trattarsi di una espressa volontà di disattenderle."* La lettera si conclude con l'invito ad applicare la legge pena l'adozione dei necessari provvedimenti.

7.3 Un tiro maestro di democrazia!

Il caso n. 874/2002 nella sezione 'Comuni' è così descritto:

"Il Comune impedisce lo svolgimento di un referendum popolare, non emanando il regolamento corrispondente." Dietro queste parole si cela un comportamento che offende gravemente i cittadini cui stanno a cuore gli strumenti della democrazia diretta.

Di che cosa si tratta dunque?

Il comitato promotore di un referendum viene bloccato dal Comune di Rodengo e si rivolge al difensore civico. In seguito a un primo intervento della difesa civica, già a conoscenza del problema, il sindaco comunica con una lettera, datata 26 novembre 2001, tra l'altro che *ci sono anche problemi organizzativi rispetto allo svolgimento di un referendum e che l'ordinanza comunale prevista dallo Statuto del Comune non è stata ancora emanata. Dunque non vi sono i presupposti per la concreta indizione di un referendum.*

Nella mia lettera conclusiva del 28 agosto 2003 sono stato costretto a esprimere al ricorrente il mio rammarico per il fatto che i cittadini e le cittadine di Rodengo non possano ancora servirsi dello strumento democratico del referendum. Infatti **da più di 9 anni(!)** - lo Statuto comunale è entrato in vigore nel 1994 - il Comune non ottempera al proprio obbligo statutario, il che dimostra che si tratta di un'omissione deliberata, come del resto ha confermato lo stesso sindaco in un'intervista alla *Neue Südtiroler Tageszeitung* del 19 giugno 2003, dove alla domanda della giornalista **"Qual è la sua opinione sui referendum in generale?"** risponde: *"In generale devo dire che sono assolutamente contrario ai referendum. Per il Comune un referendum comporta solo una grande mole di lavoro e una grossa spesa. Le deci-*

sioni le devono prendere i rappresentanti eletti." Il sindaco di Rodengo non è l'unico in Alto Adige a pensarla in questo modo sui referendum.

7.4 Esempi di comportamenti illeciti

Con la riforma costituzionale del 2001 sono praticamente venuti meno i controlli sulle delibere e sugli altri atti dei comuni. Se **prima tutte e a partire dal 1998 almeno le più importanti delibere** del Consiglio comunale e della Giunta comunale dovevano essere trasmesse alla ripartizione provinciale Enti locali (comunemente nota come vigilanza sui comuni) per essere controllate, **ora nessuna delibera è più soggetta ad alcun controllo**. Ne consegue che a volte vengono prese decisioni o compiute azioni che, come si può desumere dagli esempi riportati qui di seguito, sono del tutto illecite. È sorprendente la disinvoltura con cui alcuni amministratori prendono provvedimenti illegali rischiando così anche sanzioni penali.

7.4.1 Pratica n. 241/2003: il sindaco rifiuta l'attestato del deposito di un piano di frazionamento" e agisce quindi illegittimamente.

Il signor X presenta all'amministrazione frazionale la richiesta di acquisto di una striscia di terreno. L'amministrazione frazionale accoglie la richiesta e invita il signor X a far redigere e a presentare il relativo piano di frazionamento. L'acquirente incarica pertanto un geometra, che deposita in Comune il piano di frazionamento ai sensi dell'articolo 18, comma 5, della legge n. 47/1985 e successive modifiche. A questo punto il sindaco scrive quanto segue al presidente dell'amministrazione frazionale: *"Il predetto piano di frazionamento non viene sottoscritto dal sindaco poiché la compravendita in oggetto impedirebbe all'amministrazione comunale di realizzare sull'area il marciapiede auspicato dalla popolazione."*

Il signor X ritiene di poter chiedere all'ufficio provinciale di vigilanza sugli enti locali una risposta in particolare alla domanda:

"Il sindaco di un comune è autorizzato a respingere un piano di frazionamento?"

La risposta della direttrice reggente contiene una piccola spiegazione giuridica e poi una chiara asserzione: *"Non è a discrezione dell'amministrazione comunale 'accogliere' o respingere il deposito."*

Nelle settimane successive ci sono degli incontri ma non si trova un accordo sulla questione e, rifiutandosi di firmare, il sindaco blocca la compravendita tra il signor X e l'amministrazione frazionale, che si vede nuovamente costretta – dopo una chiara esposizione dei fatti – a scrivere all'ufficio di vigilanza pregandolo di intervenire *"in modo che siano garantiti i diritti dell'amministrazione frazionale e del signor X"*.

È in questa fase che il signor X si rivolge al difensore civico pregandolo di intervenire contro l'arbitrio del sindaco. Da parte mia invio al sindaco, e per conoscenza al direttore dell'ufficio vigilanza della ripartizione Enti locali, due lettere nel giro di un mese, di cui la prima rimane senza risposta, e la seconda può essere così riassunta: *"Devo constatare che il Suo comportamento non solo viola l'articolo 97 della Costituzione e le leggi vigenti in materia di procedimenti amministrativi ma potrebbe anche costituire un reato. Inoltre la Sua omissione potrebbe anche essere oggetto di una richiesta di risarcimento danni. Le raccomando di confermare quanto prima, e comunque al più tardi entro 30 giorni, il deposito del predetto piano di frazionamento. Invito inoltre il direttore di ripartizione, al quale la presente è inviata per conoscenza, a intervenire nell'ambito delle proprie competenze di vigilanza per garantire il rispetto dei principi della normativa statale e dei diritti dei cittadini"*. In seguito il sindaco viene invitato anche dai responsabili della vigilanza a confermare entro 30 giorni il deposito del piano di frazionamento pena la nomina da parte della Giunta provinciale di un commissario che compia gli atti omessi.

A questo punto il sindaco chiede di incontrare il difensore civico, cosa che avviene presso la difesa civica. Successivamente il sindaco comunica per iscritto a me e al ricorrente X che ha confermato il deposito del piano di frazionamento e che ha chiarito i dubbi relativi a una licenza edilizia correlata.

Tutto è bene quel che finisce bene ha concluso il paziente signor X, anche se tra il deposito del piano di frazionamento presso l'ufficio tecnico del comune e la sua conferma da parte del sindaco **sono trascorsi più di 9 mesi (!)**.

7.4.2 Pratica n. 277/2003: il Comune non calcola il canone di locazione in ottemperanza ai criteri di legge vigenti.

Il signor X, inquilino di un alloggio comunale, viene informato dall'Istituto per l'edilizia sociale che la sua domanda di sussidio casa per l'anno 2002 è stata respinta. Negli anni precedenti il signor X aveva ottenuto il sussidio in virtù della sua situazione economica. Il rigetto viene motivato dall'IPES con un rimando all'articolo 117, comma 2, della legge provinciale n. 13/1988: "Il canone delle abitazioni di proprietà dei comuni viene calcolato secondo gli stessi criteri previsti per le abitazioni dell'IPES".

Nonostante l'esistenza di una precisa norma di legge, il Comune continua a calcolare il canone di locazione sulla base del contratto stipulato nel 1991. Il canone risulta dunque pari a 346,46 euro, mentre il canone sociale realmente dovuto ammonterebbe a 15,32 euro. Il Comune sostiene che l'assegnazione dell'alloggio è avvenuta prima dell'entrata in vigore del citato articolo, mentre l'IPES ribatte che il Comune è obbligato a calcolare i canoni di locazione secondo gli stessi criteri dell'Istituto per l'edilizia sociale già in base all'articolo 41, comma 2, della legge provinciale n. 15/1972. La difesa civica a questo punto richiede un parere del direttore della ripartizione Edilizia abitativa dott. Adolf Spitaler, nel quale si legge tra l'altro: *"Per quanto riguarda in particolare il canone di locazione, l'articolo 117, comma 2, della legge provinciale 17 dicembre 1998, n. 13, afferma inequivocabilmente che va calcolato secondo gli stessi criteri previsti dalla legge per le abitazioni dell'IPES"* e inoltre *"Se un comune dovesse calcolare per un alloggio ... l'intero canone provinciale e non quello sociale, nonostante l'inquilino abbia i requisiti soggettivi, saremmo in presenza di una violazione di legge"*. Alla mia successiva perentoria raccomandazione di rispettare la legge nel calcolo del canone in questione, il sindaco mi ha inviato *"su incarico della Giunta comunale"* un lungo parere, nel quale tra l'altro

- si spiega come viene calcolato il canone per l'alloggio convenzionato nel 1989,
- si esprime stupore per il fatto che l'IPES interpreti in modo così vario le disposizioni,
- si deplora che *"con tali disposizioni legislative si riduca ulteriormente l'autonomia finanziaria degli enti locali e che il Comune non abbia mezzi a sufficienza per la manutenzione del proprio patrimonio abitativo"*,
- si comunica che un assessore comunale è stato incaricato di avviare delle trattative con l'IPES per l'eventuale locazione dell'alloggio a quest'ultimo,
- si auspica *"una modifica della legge"*, e si dichiara che il sindaco interverrà a tale fine nell'ambito delle proprie possibilità.

Questo „dettagliato“ parere non è stato di molto aiuto per la soluzione di quello che per il signor X era un grave problema. Non è assolutamente accettabile che due enti - in questo caso l'IPES e il Comune - non riescano a mettersi d'accordo sull'interpretazione di una legge e che ciò per di più vada a scapito di un semplice cittadino. In ogni caso una legge vigente va rispettata, anche dagli amministratori comunali e anche se vi sarebbero buone ragioni per modificarla.

Una prima soluzione è stata raggiunta:

- fino a che il problema non sarà risolto da un punto di vista normativo, il Comune tollera che l'inquilino dall'inizio del 2004 versi il canone sociale di 15,36 euro mensili.

- Per le somme indebitamente versate negli anni 2002 e 2003 per il canone senza il godimento del sussidio casa, pari a circa 8000 euro, al momento della stesura della presente relazione non è ancora stata trovata una soluzione.

7.4.3 Pratica n. 312/2003: l'approvazione del piano di attuazione viene protratta per motivi futili.

Il signor X è proprietario del terreno che nel piano urbanistico del Comune è destinato a "zona per impianti turistici – campeggio". Prima del rilascio della concessione edilizia deve essere approntato un piano di attuazione, che il Consiglio comunale deve approvare.

Il signor X presenta alla commissione edilizia comunale il piano di attuazione da lui commissionato, che viene approvato con alcune modifiche. Ora spetta al Consiglio comunale decidere. Il signor X è tuttavia in lite con il proprio vicino, che è contrario alla realizzazione del campeggio, e questo naturalmente lo sanno anche gli amministratori comunali, che pensano di avere trovato una soluzione salomonica al problema quando al momento del nuovo esame del piano di attuazione da parte del Consiglio comunale decidono quasi all'unanimità di "sospendere l'approvazione in attesa del raggiungimento di un accordo tra i vicini." Nelle premesse della delibera viene inoltre annotato "sentito il sindaco, il quale sostiene di essere più volte intervenuto personalmente alla presenza delle parti e dei loro avvocati ovvero rappresentanti per il raggiungimento di un accordo, che tuttavia ad oggi non è ancora in essere."

Il signor X si rivolge a questo punto al difensore civico lamentando il notevole ritardo con cui procede il suo progetto, ovvero la realizzazione del campeggio previsto dal piano urbanistico comunale.

Dopo un colloquio telefonico con il sindaco, ho inviato, su sollecitazione di quest'ultimo, al Consiglio comunale un parere scritto quale supporto argomentativo, nel quale affermavo tra l'altro: "Il fatto che il piano di attuazione venga respinto per motivi non urbanistici, ma con la motivazione che non è stato raggiunto un accordo con il vicino, contrasta con le vigenti leggi sui procedimenti amministrativi e può essere impugnato in sede di giustizia civile (richiesta di risarcimento danni). Anche in presenza di una presumibilmente disinteressata mediazione tra le parti, i procedimenti amministrativi devono rispettare la legge".

Il piano di attuazione viene ripresentato senza indugio al Consiglio comunale, come da me raccomandato, affinché quest'ultimo possa decidere conformemente alla legge, e nella seduta del Consiglio comunale svoltasi 10 giorni dopo esso viene finalmente approvato.

Colgo l'occasione per sottolineare che per l'esame dei reclami contro i comuni, le amministrazioni dirette degli usi civici e altri enti locali e istituzioni, la difesa civica si è avvalsa della preziosa consulenza del direttore della ripartizione provinciale „Enti locali“ e delle sue collaboratrici nonché collaboratori, che desidero ringraziare espressamente per aver contribuito alla pace giuridica.

7.5 Difensore civico comunale e relazioni di attività

Al punto 2 della convenzione stipulata tra il difensore civico provinciale e i comuni (**allegato n. 8**) si legge: "Nell'esercizio delle proprie funzioni il Difensore civico provinciale si attiene a quanto disposto in merito dallo Statuto comunale e dalle direttive contenute nella legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14". Secondo le disposizioni di cui sopra, il difensore civico dovrebbe anche presentare una relazione annuale, cosa che tuttavia ho fatto solo su esplicita richiesta dei comuni. Nel corso del mio mandato ho dunque fornito solo al Comune di Merano una relazione di questo tipo (**allegato n. 9**). In una siffatta relazione sarebbe fin troppo facile violare il segreto d'ufficio imposto dalla legge. Dalla descrizione di un caso come ad esempio "Il proprietario del terreno deve sostenere i costi di rimozione dell'impianto di depurazione comunale ormai superfluo?" quasi tutti capirebbero, soprattutto se si tratta di un

piccolo comune, chi è il ricorrente, e del resto una relazione senza una seppur breve descrizione dei casi direbbe poco.

7.6 I rumori molesti durante la notte fanno ammalare

Nel periodo di riferimento la difesa civica ha ricevuto circa 30 proteste (collettive) per rumori molesti nei pressi di pub, locali da ballo ecc. Quasi tutti gli interessati erano costretti a subire tali rumori per lunghi periodi di tempo – 5 giorni alla settimana fino alle 3.00 del mattino e oltre – e alcuni presentavano già disturbi psichici e/o fisici, per non parlare di difficoltà di concentrazione a scuola o sul posto di lavoro. In un caso è stata l'insegnante di alcuni scolari, vittime dei rumori, a chiedere l'intervento del difensore civico. La soluzione di questi casi è risultata di norma sempre molto difficile, anche perché le autorità competenti – a livello comunale, provinciale e anche tra le forze dell'ordine – non hanno collaborato con la difesa civica nella misura auspicata.

In un caso sono stato costretto a inviare la pratica alla Procura della Repubblica (e per conoscenza ai competenti rappresentanti delle autorità) con la richiesta di verificare se vi fossero responsabilità penali. I risultati non sono mancati: in seguito al cambio di gestione del locale e all'introduzione di un nuovo orario di chiusura i vicini hanno potuto godere di maggiore tranquillità notturna.

Per quanto riguarda la lotta ai rumori notturni causati dalla musica con un volume troppo alto e da avventori fracassoni il Comune di Bolzano si è ancora una volta distinto in senso positivo intervenendo in modo efficace con ordinanze del sindaco.

8 NEFANDEZZE VARIE

8.1 La lite temeraria

Non sono solo i privati a poter essere condannati al pagamento delle spese processuali e dei danni quando introducono intenzionalmente in modo attivo o passivo una lite che fin dall'inizio sanno di perdere. Anche i rappresentanti eletti di enti locali - ad esempio gli amministratori comunali - possono essere **chiamati a rispondere di persona** dinanzi alla Corte di conti se introducono una lite temeraria. Quello che sindaci e altri amministratori pubblici spesso dicono o pensano *"che faccia ricorso (il cittadino) se vuole, tanto se vince paga comunque il Comune"* non è sempre vero. In presenza di un motivato sospetto di lite temeraria, la Procura della Repubblica può rivolgersi alla Corte dei conti, la quale potrebbe decidere di **condannare** al pagamento delle spese processuali e di eventuali danni non il Comune - e quindi il contribuente - ma **l'amministratore pubblico a titolo personale**.

A questo punto è lecito chiedersi: qual è la responsabilità morale e l'etica professionale di quegli avvocati che rappresentano le parti nelle liti temerarie?

8.2 Informazione mancante e/o carente sulle possibilità di ricorso

Il principio in più occasioni sancito per legge secondo cui "qualsiasi notifica di atto amministrativo deve contenere l'indicazione dei termini del ricorso e dell'organo al quale si può ricorrere" in troppi casi non è ancora parte integrante della prassi amministrativa degli uffici pubblici.

Il seguente esempio dovrebbe chiarire al lettore quanto lavoro può comportare un reclamo di questo genere.

- Il caso: il signor X aveva presentato ricorso al Commissariato del Governo contro il verbale di contestazione di violazione del codice della strada redatto dalla polizia municipale. Tale possibilità di ricorso era indicata sul verbale di contestazione. Il ricorso era stato respinto e il signor X aveva pagato la multa raddoppiata, come previsto dalla legge in caso di rigetto del ricorso da parte del Commissario del Governo.
- La difesa civica aveva fatto alcune ricerche e scoperto che contro i verbali di contestazione di violazione del codice della strada si può presentare ricorso anche al giudice di pace, senza che la multa raddoppi in caso di rigetto.
- Il signor X contestava la mancata indicazione di questa possibilità sul verbale e anche il fatto che nessuno lo avesse informato al riguardo.
- **Il compito della difesa civica era dunque chiaro:** intervenire affinché i verbali di contestazione di violazione del codice della strada redatti dalla polizia municipale dell'Alto Adige contenessero una chiara indicazione delle possibilità di ricorso. Da un sondaggio era infatti emerso che le sedi della polizia municipale di tutti i comuni dell'Alto Adige erano in ritardo in questo senso.
- Un primo intervento presso il Consorzio dei comuni dell'Alto Adige non ha prodotto il risultato sperato, poiché questo rifacendosi al Commissariato del Governo, sosteneva che la possibilità di ricorso presso il giudice di pace non esisteva più in seguito a una modifica legislativa, dichiarandosi tuttavia disposto a considerare eventuali nuovi aspetti della questione.
- Siamo in seguito venuti a sapere dal Commissariato del Governo che il verbale di contestazione non contiene l'indicazione del giudice di pace perché tale possibilità di ricorso non è prevista da alcuna legge anche se in base alla giurisprudenza è possibile farlo.

- A questo punto era interessante conoscere la posizione dei Carabinieri e della Polizia stradale. **Gli utenti della strada dovrebbero infatti essere trattati allo stesso modo da tutte le forze dell'ordine.** I comandanti dei due corpi a livello provinciale sono stati concordi nell'affermare che, se non ora almeno in futuro, i verbali di contestazione redatti dai Carabinieri e dalla Polizia stradale in caso di violazione del codice della strada conterranno l'indicazione delle due possibilità di ricorso presso il Commissariato del Governo e presso il giudice di pace.
- Una volta chiariti alcuni dubbi in merito ai termini del ricorso - 30 o 60 giorni - sulla base di sentenze emanate dai massimi organi giurisdizionali, era giunto il momento di intervenire una seconda volta presso il Consorzio dei comuni dell'Alto Adige, al quale ho chiesto sulla base della situazione giuridica e dei pareri ottenuti, di raccomandare ai comuni dell'Alto Adige mediante una circolare di integrare i verbali di contestazione con le possibilità di ricorso in questione.
- Successivamente il Commissario del Governo ha inviato una circolare in questo senso al comando provinciale dei Carabinieri, alla Guardia di Finanza, alla Polizia stradale e ai comandi della Polizia municipale dell'Alto Adige.
- In seguito anche il Consorzio dei comuni dell'Alto Adige ha informato sulla nuova situazione con un comunicato *"Alle amministrazioni comunali della Provincia autonoma di Bolzano"* citando l'intervento del difensore civico e chiedendo ai comuni di *"sollecitare la polizia municipale a specificare sui verbali di contestazione anche la possibilità di ricorso al giudice di pace"*.

Tra la presentazione del reclamo alla difesa civica da parte del signor X e la soluzione del problema (**anche per molti altri utenti della strada**) ci sono comunque voluti ben 8 mesi di ricerche e scambi epistolari.

8.3 Il silenzio è perseguibile penalmente?

In certi casi sì!

Il secondo comma dell'articolo 328 del Codice penale stabilisce che: *„Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che **entro trenta giorni** dalla richiesta di chi vi abbia interesse **non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo**, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a 1032 (milletrentadue) euro. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa."*

Il numero di **reclami concernenti una mancata risposta a richieste scritte**, rivolte non solo ai comuni, è considerevole.

Di norma in questi casi la difesa civica ha innanzitutto trasmesso il reclamo al funzionario competente o alla persona incaricata del pubblico servizio avvisando che l'omissione poteva costituire un reato.

Spesso la sola menzione di una possibile denuncia ha prodotto un effetto immediato, nel senso che il funzionario contattato ha fornito la risposta richiesta ovvero compiuto l'atto d'ufficio dovuto senza che la difesa civica dovesse intervenire nuovamente.

9 ALCUNE OSSERVAZIONI CRITICHE SULLA VIGENTE LEGGE PROVINCIALE 10 LUGLIO 1996, N. 14, IN MATERIA DI DIFESA CIVICA (ALLEGATO N. 6)

9.1 Contributo dei comuni al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano - un'assurdità

Il comma 2-bis dell'articolo 2, aggiunto con l'articolo 4 della legge provinciale 30 gennaio 1997, n. 1, stabilisce che:

"L'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale può determinare un importo forfettario che gli enti convenzionati di cui al comma 2 devono corrispondere al Consiglio provinciale per le maggiori spese derivanti dall'espletamento da parte dell'Ufficio del difensore civico del servizio a favore dei predetti enti."

Il fatto che dopo così tanti anni non sia ancora successo niente, dimostra

1. che la norma è stata inserita senza ponderare bene la cosa,
2. che di conseguenza non ha senso in questa legge e
3. che alla prima occasione dovrebbe essere abrogata, se non altro per rispetto del principio della "verità della legge".

Di questo problema mi sono già occupato dettagliatamente in passato in uno scritto intitolato **FONDAMENTI GIURIDICI E DI FATTO DEL RAPPORTO FRA IL DIFENSORE CIVICO E I COMUNI DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**; chi fosse interessato lo trova nella relazione sull'attività 1997-1998 sotto www.consiglio-bz.org/difesacivica oppure nella pubblicazione **EOI-VARIA** 20 dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman sotto www.tirol.com/eoi.

9.2 Procedura d'intervento "troppo burocratica"

Ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 è definita la procedura per la presentazione e l'esame dei reclami dei cittadini con i relativi termini. Si tratta di una procedura già prevista dalla legge provinciale del 1983 e mai utilizzata dalla difesa civica negli ultimi 19 anni. Anche il mio predecessore, dott. Heinold Steger, non si preoccupava di quella che nelle sue relazioni definiva una „pastoia procedurale“, e che secondo me contrasta pure con il principio *"Il difensore civico/la difensora civica svolge la propria attività in assoluta libertà e autonomia"* (comma 5 dell'articolo 2).

Dunque anche questa disposizione andrebbe rimossa nel rispetto del principio della „verità della legge“.

9.3 Durata in carica del difensore civico – ci sono soluzioni migliori

Penso a questo proposito alle leggi sulla difesa civica in Austria. Per i difensori civici nazionali di Vienna e per il difensore civico del Land Vorarlberg vale quanto segue: la durata in carica è di 6 anni a prescindere dalla durata della legislatura del parlamento ovvero dell'assemblea legislativa del Vorarlberg e può esser prorogata una sola volta per ulteriori 6 anni. La regolamentazione austriaca è valida per le seguenti ragioni:

- Il fatto che la durata in carica coincida con quella del Consiglio provinciale (comma 1 dell'articolo 8) può far sorgere dei dubbi in merito all'indipendenza e alla competenza del difensore civico. L'elezione del difensore civico all'indomani delle elezioni provinciali potrebbe essere strettamente correlata a fatti avvenuti prima delle elezioni o durante la formazione della Giunta e dunque non rispettare fino in fondo i dovuti criteri di obiettività.

- 6 anni sono troppo pochi, 12 sono sufficienti. Proprio per questa ragione dopo 12 anni ho deciso di non ricandidarmi. In 12 anni di impegno indubbiamente si lascia un segno, dopodiché è giusto lasciare spazio a qualcun altro e a una diversa impronta. Inoltre se la durata in carica seguisse il modello austriaco ci sarebbero meno problemi in caso di dimissioni anticipate del difensore civico.

9.4. La disposizione sul personale - il tallone d'Achille della legge

Le disposizioni in vigore in Alto Adige – prima proposizione del comma 1 dell'articolo 11 *„Per l'espletamento dei propri compiti il difensore civico/la difensora civica si avvale del personale messi/le a disposizione dal Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano“* – sono tra le più arretrate non solo in Europa ma in tutto il mondo. Lo dico con cognizione di causa, infatti la norma in vigore, che non riconosce al difensore civico alcun diritto di codecisione o decisione in materia di personale può ostacolare l'attività della difesa civica e impedirne il funzionamento ottimale. In questo modo viene inoltre messo gravemente in dubbio il principio *“// difensore civico/la difensora civica svolge la propria attività in assoluta libertà e autonomia”* (comma 5 dell'articolo 2).

Propongo pertanto una modifica della legge affinché

1. l'organico della difesa civica debba essere deciso dal Consiglio provinciale d'intesa con la difesa civica e
2. il difensore civico possa scegliersi i collaboratori e le collaboratrici a propria discrezione, e più precisamente tra coloro che hanno un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con uno degli enti pubblici che operano in Alto Adige; in questo modo si evita la „chiamata esterna“ tanto temuta dai sindacati e in particolare dal SINDACATO DEI DIPENDENTI PROVINCIALI.

10 UN'INTERESSANTE PUBBLICAZIONE A CARATTERE INFORMATIVO

In occasione del 75° compleanno del prof. dott. Roland Riz nell'autunno del 2002 è stato pubblicato uno scritto commemorativo, al quale ho avuto l'onore di contribuire con un saggio di 25 pagine dal titolo:

GLI ORGANI DI CONTROLLO E DI RICEVIMENTO DELLE PROTESTE DALL'ANTICHITÀ FINO AI SINONIMI NEL PRESENTE, PASSANDO ATTRAVERSO L'OMBUDSMAN DELLA SCANDINAVIA

Un tentativo di "carrellata veloce" sulla storia e due nuove idee

Il saggio ha suscitato notevole interesse tra i colleghi del direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (IEO) e tra molti altri colleghi e colleghe ed è stato quindi tradotto

- in olandese da Rita Passemiers, difensora civica di Gent,
- in russo dall'ufficio traduzioni del Parlamento tedesco,
- in italiano da Stefania Coluccia, dell'Accademia Europea di Bolzano, e
- in francese da Micol Tagliani, della difesa civica della Valle d'Aosta.

Ne è stata richiesta la traduzione anche in altre lingue, tra cui l'inglese, lo spagnolo e il ladino. La versione multilingue del saggio è stata pubblicata nella serie VARIA 45 dell'IEO e inviata agli interessati, con precedenza per i componenti dell'IEO. Visto l'interesse che ha destato tale saggio, anche in virtù del suo contenuto storico, a questa relazione ne è allegata una copia (**allegato n. 19**).

11 BREVE DESCRIZIONE DEI CASI

Le descrizioni brevi dei casi vengono generalmente lette con una certa attenzione dai responsabili e dai collaboratori nonché dalle collaboratrici delle unità organizzative interessate della pubblica amministrazione. **Quando tale lettura produce domande di chiarimenti e riscontri il Difensore civico ha raggiunto il proprio scopo.**

Ai lettori in generale delle relazioni del Difensore civico la descrizione sommaria dei casi consente di **farsi un'idea della varietà dei problemi** che i cittadini incontrano nei loro rapporti con gli uffici pubblici e che cercano di risolvere ricorrendo all'aiuto del Difensore civico.

La descrizione breve dei casi serve evidentemente anche a fini scientifici: La ricerca ("mémoire") dello studente Thierry Hennes di St. Vith, la regione di lingua tedesca del Belgio, aveva il titolo *"Analyse comparative de l'emploi des langues dans les rapports entre l'administration e le citoyen de la minorité germanophone de la région de langue allemande en Belgique e de la région du Trentin-Haute-Adige"*. Nel corso delle sue ricerche, svolte anche tramite internet, egli si è imbattuto nelle mie relazioni sull'attività. Delle descrizioni brevi contenute nelle relazioni 9 casi relativi agli anni 1998, 1999 e 2000 - tutti relativi al tema da trattare - hanno destato il suo particolare interesse. Il signor Hennes si è quindi rivolto per e-mail alla Difesa civica con la richiesta di ottenere del materiale più dettagliato sui nove casi citati. Gli ho inviato una breve relazione sulla trattazione dei singoli casi ed una copia della corrispondenza, resa anonima, con le autorità interessate. Il signor Thierry Hennes ha potuto ottenere così, stando alla sua nota di riscontro, delle informazioni preziose per la sua ricerca di 160 pagine e di ciò si è dimostrato riconoscente.

Cliccando sul seguente link può prendere visione della descrizione breve dei 2.467 casi trattati negli anni 2001, 2002 e 2002."

→ Ai singoli casi divisi per amministrazione

12 RECLAMI PRESENTATI DALL'1-1 AL 4-4-2004

Direzione generale

N. atto	Descrizione dei casi
3	Attende da quattro mesi una risposta
26	Cade in un pozzetto di cemento che si trova a lato della strada provinciale - risarcimento danni?
112	Chiede la costruzione di un tunnel contestualmente alla ricostruzione della strada per la Val Pusteria

Ripartizione 01 - Presidenza

N. atto	Descrizione dei casi
186	Si lamenta il mancato accoglimento della domanda di iscrizione nel registro provinciale delle associazioni di volontariato

Ripartizione 02 - Servizi centrali

N. atto	Descrizione dei casi
121	Il danno ad un automobile causato dall'attraversamento della strada da un animale selvatico può essere risarcito?

Ripartizione 04 - Personale

N. atto	Descrizione dei casi
104	È a norma di legge il rimborso richiesto dei contributi previdenziali?
111	Il rimborso richiesto dei contributi previdenziali è a norma di legge?
116	Il rimborso richiesto dei contributi previdenziali è a norma di legge?
123	È a norma di legge il diniego di rinnovo del suo contratto di lavoro a tempo determinato?
148	I bidelli di una scuola superiore vengono presi sul serio nella loro richiesta urgente?
162	Una persona portatrice di handicap teme di venire sottoposta, al ritorno sul lavoro, ad un carico di lavoro troppo pesante

Ripartizione 06 - Amministrazione del patrimonio

N. atto	Descrizione dei casi
28	Può ancora proporre ricorso contro il procedimento dell'ufficio patrimonio nell'appalto per la vendita di un immobile?

Ripartizione 08 - Istituto provinciale di statistica (Astat)

N. atto	Descrizione dei casi
19	In quale misura bisogna rispondere alle richieste di dati statistici?

Ripartizione 12 - Servizio strade

N. atto	Descrizione dei casi
193	Perché i camion in servizio rimangono in sosta con i motori accesi?

Ripartizione 15 - Cultura italiana

N. atto	Descrizione dei casi
155	Le modalità per il passaggio alla V qualifica funzionale non sono chiari

Ripartizione 16 - Intendenza scolastica tedesca

N. atto	Descrizione dei casi
33	La circolare dell'Intendenza scolastica sulle modalità di valutazione dei titoli di studio ottenuti in Austria non è legalmente sostenibile
107	Il provvedimento disciplinare adottato sembra in contrasto con la Carta degli scolari

Ripartizione 17 - Intendenza scolastica italiana

N. atto	Descrizione dei casi
77	Le viene pagato lo stipendio anche dopo le sue dimissioni scritte ed ora deve restituire più dell'importo ricevuto

Ripartizione 23 - Sanità

N. atto	Descrizione dei casi
51	La figlia dodicenne deve farsi vaccinare contro l'epatite-B
118	La legge non prevede alcun obbligo di informazione su determinati termini, ma certamente sarebbe un'informazione a favore del cittadino
184	"Gli infermieri del servizio di soccorso" sono un tema scottante

Ripartizione 24 - Servizio sociale

N. atto	Descrizione dei casi
124	Deve restituire un importo molto alto per un contributo ricevuto - a quanto pare - senza averne diritto
163	I soldi non sono proprio sufficienti, lamenta una famiglia affidataria di bambini

Ripartizione 25 - Edilizia abitativa

N. atto	Descrizione dei casi
14	Viene esclusa dalla graduatoria per la cooperativa edilizia, poiché negli ultimi tre anni è stata disoccupata - non per sua colpa - per più di 120 giorni
63	Informazioni - a quanto pare - contraddittorie, con riferimento alla sua domanda di rinuncia all'agevolazione edilizia
173	Esiste una possibilità per evitare la possibilità della revoca dell'agevolazione edilizia?
196	L'ingiunzione di restituzione dell'agevolazione edilizia è irrevocabile?
206	Nonostante sia sofferente di gravi disturbi e non sia in grado di decidere da sola deve restituire il contributo ricevuto ma di cui lei non ha mai goduto

Ripartizione 26 - Protezione antincendi e civile

N. atto	Descrizione dei casi
88	L'imposizione giornaliera del comandante è contraria al diritto costituzionale di libera associazione (Art. 18)?

Ripartizione 27 - Urbanistica

N. atto	Descrizione dei casi
128	Chiede la consegna di documenti ai sensi della legge sulla trasparenza

Ripartizione 29 - Agenzia prov.le per la protezione ambiente e tutela del lavoro

N. atto	Descrizione dei casi
170	Insiste, affinché i provvedimenti necessari per il risanamento del terreno vengano finalmente attuati

Ripartizione 31 - Agricoltura

N. atto	Descrizione dei casi
11	È legittimo il mancato riconoscimento di un contratto d'affitto?
48	È legittimo il mancato accoglimento di una domanda di affitto di beni ad uso civico?

Ripartizione 32 - Foreste

N. atto	Descrizione dei casi
64	Un portatore di handicap lamenta che il contrassegno per l'invalidità non sia sufficiente per il transito sulla strada per l'Alpe di Siusi

Ripartizione 34 - Industria

N. atto	Descrizione dei casi
31	Il dipendente è stato oggetto di insinuazioni verbali da parte dell'ex superiore?
205	Il contributo concesso nel 1998 non è ancora stato erogato

Ripartizione 37 - Acque pubbliche ed energia

N. atto	Descrizione dei casi
82	Si ricorre contro la sanzione imposta per la violazione di norme che regolano l'utilizzo dell'acqua
115	Non c'è ancora una risposta alla sua richiesta per il rinnovo della concessione per la produzione di energia

Ripartizione 40 - Assistenza scolastica e orientamento professionale

N. atto	Descrizione dei casi
114	Con la laurea di tre anni consegue il titolo di dottore?

Istituto per l'edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano

N. atto	Descrizione dei casi
55	Problemi con l'amministratrice del condominio
58	Non sono in grado di pagare l'affitto così alto
74	È consigliabile un ricorso alla Commissione provinciale di vigilanza?
81	Lamenta di venire addirittura perseguitato dai responsabile dell'IPES
84	Non sono in grado di pagare l'affitto così alto
109	Il furgoncino di un invalido non può parcheggiare nonostante abbia le dimensioni di una normale autovettura
110	Richiesta di rimborso parziale del sussidio casa: è possibile una rateizzazione?
117	L'Istituto non può affrontare la spesa per l'installazione di un montacarichi che serve all'inquilino invalido: cosa si può fare?

- 130 Per errore non ha presentato la dichiarazione di appartenenza linguistica e ora deve restituire il sussidio casa, ma non è in grado di farlo
- 158 Pare che i vicini gli facciano passare le pene dell'inferno e l'istituto non fa nulla
- 182 Una donna con problemi psicologici chiede urgentemente un cambio di alloggio a causa del rumore insopportabile
- 201 La madre anziana, pensionata, dovrebbe pagare i debiti lasciati dal figlio nel frattempo deceduto

Aziende sanitarie

N. atto	Descrizione dei casi
9	Parecchi mezzi di ausilio sono stati rimborsati, solamente un busto no: per quale motivo?
13	Non riesce a comprendere perché la patente di guida non viene prolungata a causa di "insufficienza di visus"
36	Si lamentano delle conseguenze di un'operazione di ernia del disco
45	Quattordici anni fa la diagnosi parlava di invalidità stabile con assegno di accompagnamento, ora questo è stato cancellato
46	La sua condizione di salute, veramente seria, non viene riconosciuta al fine del collocamento mirato
65	La rottura dell'articolazione del polso non è stata curata bene?
66	La patente viene ritirata per 45 giorni, tuttavia i tempi d'attesa per una visita presso la commissione medica competente per riottenerla richiedono altri 75 giorni
68	Lamenta di dover pagare due volte il ticket del pronto soccorso per curare il medesimo disturbo
72	L'assegno di accompagnamento le è stato riconosciuto, ma l'anziana madre è nel frattempo deceduta: e ora?
76	La morte improvvisa ha a che fare con il mancato trattamento delle conseguenze di una caduta?
78	Perché il figlio non viene trasferito in una struttura più vicina a casa?
80	Una doglianza è rimasta finora priva di riscontro
90	Perché deve pagare il ticket per la mammografia se ha la prescrizione del medico?
127	Quanto sono veramente protetti i dati personali contenuti nella denuncia d'infortunio?
140	Ma quanti documenti mancano per ottenere finalmente il rimborso della fattura della casa di cura?
145	Delle indicazioni sbagliate sui formulari danno luogo a equivoci
146	L'ultimo sollecito a far vaccinare il bambino - che ha già problemi di salute - mette i genitori in grandi difficoltà
147	L'ultima intimazione alla vaccinazione per il bambino - che ha problemi di salute - procura ai genitori grandi difficoltà
151	Nella partecipazione al concorso per un posto a tempo determinato ci sarebbero dei criteri discriminanti

- 153 Come sono le disposizioni che regolano l'inseminazione artificiale assistita e gratuita?
- 159 Per quale motivo non le viene rilasciata direttamente l'attestazione richiesta sull'ammontare del contributo per una operazione?
- 160 I malati del reparto di oncologia non hanno un'assistenza continua
- 191 È legittimo il mancato accesso a un documento?
- 203 Ad un bambino piccolo è stato prescritto un farmaco molto forte e inadeguato?

**Regione
N. atto**

- 171 Secondo quali criteri avviene la valutazione catastale di un immobile?

**Comuni
N. atto**

Descrizione dei casi

Descrizione dei casi

- 2 L'istanza presentata a causa di forti emissioni di luce è rimasta priva di riscontro
- 5 Il Comune pretende un costo troppo alto per il terreno agevolato?
- 6 Il cambio di destinazione nel piano urbanistico da bosco in prato non dovrebbe comportare alcun problema, considerato che la particella in questione era da sempre prato
- 7 Lo scambio accordato del terreno per la costruzione di una strada comunale dovrebbe essere finalmente formalizzato
- 12 Lo spostamento della residenza presso la casa di riposo viene fatto senza informarne i parenti
- 17 La richiesta del Comune di pagamento del contributo per l'occupazione di suolo pubblico è a norma di legge?
- 18 Manca una risposta alla sua questione
- 22 Quando effettivamente è scaduto l'abbonamento per l'utilizzo della piscina
- 24 Una sanzione amministrativa per divieto di parcheggio viene comminata su una strada privata
- 27 Chiede l'attuazione di un accordo
- 29 Si contesta che non c'è alcun accesso all'entrata della casa di abitazione. Perché non interviene il Comune?
- 30 Richiede la concessione successiva della detrazione sull'Ici
- 32 Viene costruita una terrazza e non un parcheggio, come deliberato - nessuno interviene
- 34 I lavori di isolamento nel sottotetto non sarebbero conformi alle norme
- 37 Perché la segheria non costituisce cubatura?
- 38 Le spese per infrastrutture nella zona artigianale sono state ripartite in modo scorretto
- 42 Il Comune ha ommesso di chiedere l'iscrizione tavolare di una servitù di passaggio
- 44 Questioni inerenti al luogo di residenza e all'iscrizione negli elenchi degli assistiti dell' Azienda sanitaria

- 47 Una norma del regolamento edilizio comunale è in contrasto con la normativa statale vigente?
- 49 Le viene imposta una sanzione per lo smaltimento scorretto dei rifiuti, senza fornirle le prove
- 56 Il disturbo notturno causato dalla musica molto alta è insopportabile
- 60 Si deve vigilare sull'adempimento dei provvedimenti di tutela dal rumore proveniente da una cava
- 67 Gli è stata ritirata la patente conseguita all'estero; quando potrà riaverla?
- 69 Il vicino avrebbe costruito non in conformità al progetto approvato
- 70 Una zona di espansione viene assegnata nonostante la via pubblica di accesso alla zona sia estremamente precaria
- 71 La concessione per la copertura dei posti auto è a norma di legge?
- 73 Quesiti in ordine alla stima del valore imponibile ai fini del calcolo dell'imposta comunale sugli immobili e del calcolo dell'indennità di esproprio
- 79 L'ascensore non viene ancora riparato
- 83 Chi paga le spese di una "lite temeraria", l'amministrazione comunale o il contribuente?
- 85 Gli viene dapprima assicurato che la scuola da costruire non supererà un limite di altezza, poi però l'accordo non viene a quanto pare mantenuto
- 92 Il vicino innalza il tetto, che è una parte comune del condominio, senza l'autorizzazione dei condomini
- 95 Quando verrà emanato il regolamento per la vigilanza sugli spazzacamini?
- 96 Lamenta il disturbo della quiete a causa dei concerti che si tengono in un pub
- 99 Si procede contro l'abuso edilizio del vicino?
- 101 Attende ancora una risposta
- 102 Viene sollecitata a chiudere immediatamente i camini per pericolo d'incendio senza comunicazione scritta
- 103 Una cooperativa edilizia lamenta di essere stata gravata da parte del Comune con notevoli costi aggiuntivi nel corso della costruzione
- 105 Alcune funi in disuso dovrebbero essere spostate per potere iniziare i lavori di costruzione di una casa
- 113 Non può partecipare alle spese della casa di riposo per la madre a causa di difficoltà economiche
- 119 Questioni urbanistiche in merito alla ricostruzione di una stalla per le pecore
- 122 Il circolo culturale non rispetta la soglia del rumore ammesso né gli orari
- 125 La tassa sui rifiuti le sembra eccessivamente alta
- 131 Il Comune non restituisce la fidejussione bancaria, nonostante i lavori siano stati completati anni fa
- 133 Le viene chiesto il pagamento della tassa sull'immobile, nonostante abbia solamente il diritto d'abitazione
- 134 Chiedono una risposta alla loro istanza

- 137 Gli vengono rimborsate le spese per un parere geologico?
- 139 Questioni in merito all'imposta sugli immobili
- 141 Il mancato accoglimento della richiesta di iscrizione anagrafica appare non fondato
- 142 Vengono criticati i divieti di passaggio per i cavalli
- 152 Deve insistere sull'accettazione del posto vinto per concorso?
- 156 Come si comporta il comune nella trattazione di un ricorso pendente presso il TAR?
- 157 La vedova, malata psichica, riceve la fattura di ulteriori costi per il funerale del marito
- 164 La contravvenzione è ritenuta ingiusta
- 165 Attende da 10 anni l'indennità per il passaggio pubblico sul suo campo
- 166 Ricorso contro il diniego della domanda di iscrizione anagrafica
- 169 Una segnalazione in merito ad alcune panchine pericolose per bambini piccoli è rimasta senza alcun riscontro
- 172 La proprietaria di un terreno contesta che il nome del suo terreno viene utilizzato per una zona edilizia
- 174 La casa di riposo deve documentare le piccole spese sostenute per gli ospiti?
- 176 La zona abitativa inizialmente assegnata a 4 famiglie è stata trasformata per 5. In questo modo è impedito l'accesso al garage
- 178 Il Comune si sarebbe appropriato arbitrariamente di una parte del suo terreno
- 179 Senza tenere conto di uno scritto di spiegazioni il Comune emette un'ingiunzione di pagamento
- 180 Lamenta la scorretta installazione di una tubazione del gas
- 183 La gestione di un'associazione privata alla quale vengono erogati contributi è controllata dall'ente pubblico?
- 187 La produzione, ossia la riduzione di rifiuti viene penalizzata
- 188 È stata cancellata dal registro dei residenti: che cosa può fare?
- 189 Il Sindaco non risponde alla domanda del cittadino "perché questo ordinamento insensato"
- 190 Il sindaco prende sul serio i suoi compiti nei confronti dell'amministrazione postale?
- 194 Il Comune è in ritardo con l'abbattimento di un edificio
- 195 Il regolamento del sindaco sulla limitazione del commercio ambulante è a norma di legge?
- 197 La misurazione del rumore in un bar supera nuovamente il limite - cosa fa il Comune?
- 207 Non può sostare in centro perché non ha un furgoncino ma solo un'autovettura ad uso promiscuo

Comunità comprensoriali
N. atto Descrizione dei casi

- 53 Quali sono le motivazioni per cui il Servizio sociale non ottempera alle disposizioni del Tribunale dei Minori?
- 87 La direttrice proibisce all'ex accompagnatrice delle persone con handicap ogni contatto con gli utilizzatori della struttura!!
- 120 Non ha lavoro, non ha pensione, chi la può aiutare?
- 192 L'affitto per l'appartamento nella comunità protetta è troppo alto?

Stato e servizi privatizzati

N. atto	Descrizione dei casi
1	Chi è obbligato a far pervenire all'INPS il certificato di malattia, il datore di lavoro o il dipendente?
15	Quali sanzioni vengono applicate in caso di violazione dell'obbligo di tenere chiusi i distributori automatici di sigarette dalle ore 7 alle 21?
16	All'Ufficio postale risulta che la pensione relativa al mese di gennaio non è in pagamento
20	Si lamenta la ritardata liquidazione del trattamento di fine rapporto a favore dei dipendenti pubblici iscritti al Laborfond
21	Che cosa si può fare contro la decisione della Commissione medica di allora?
23	Non sapeva di dover inoltrare la domanda di pensione all'Istituto e così alcuni mesi di pensione sarebbero andati persi. Si può fare ancora qualcosa?
39	I collaboratori dell'INPS sono contravvenuti gravemente all'obbligo di informazione?
40	Sono infondate le lamentele del cittadino sull' utilizzo della lingua tedesca in Tribunale?
43	È possibile conoscere il luogo in cui è sepolto il padre all'estero?
50	Le cassette polifunzionali per la posta non rappresentano un risparmio di tempo per il postino
52	La mancata concessione dell'assegno familiare da parte dell'INPS avviene in controtendenza rispetto alla consolidata giurisprudenza
54	Chiarimenti relativi a un trattamento pensionistico
57	I tempi d'attesa per l'ottenimento della cittadinanza italiana sono troppo lunghi
61	Si lamenta la ritardata liquidazione del trattamento di fine rapporto a favore dei dipendenti pubblici iscritti al Laborfond
86	La nomina del Comitato di vigilanza INPDAP viene procrastinato
91	Si contesta la mancata trasparenza e informazione in relazione a un contratto di prestito obbligazionario stipulato con le Poste italiane
93	La cittadina straniera può richiedere il ricongiungimento familiare in presenza di un contratto di lavoro a tempo determinato?
94	Quale cognome - da nubile o da sposata - viene indicato sul passaporto?
97	Vengono lamentati ritardi nella liquidazione della pensione
98	La pretesa della tassa automobilistica in questo caso è vessatoria
106	Quale collegamento esiste fra la richiesta di pagamento dei giorni di malattia e un incidente nel quale era coinvolto?
108	La richiesta di sistemazione di cavi volanti del telefono rimane senza seguito

126	Non vengono riconosciuti per intero i periodi contributivi
132	Da cinque mesi si attende un rimborso
135	Nel calcolo della pensione gli è stato cancellato scorrettamente un anno?
136	A che punto è la pratica di pensione di invalidità?
143	La distribuzione della posta viene modificata con notevoli disagi per il cittadino e senza risparmio di spesa per l'Amministrazione
149	Come sta procedendo la pratica di riconoscimento della malattia professionale?
150	Le operazioni di rettifica dell' accatastamento di un fabbricato si lasciano attendere
154	Si sostiene che non è mai stato notificato il verbale di contravvenzione della violazione del codice della strada: viene richiesto il pagamento doppio della sanzione
161	Desidera informazioni più precise in merito al rimborso dell'Ilor
167	Il contenzioso tra autorità va a scapito del cittadino titolare di una pensione
175	Con quale motivazione è stata rigettata la sua richiesta di rimborso sull'imposta sul registro?
181	Questioni inerenti la richiesta di risarcimento danni per una presunta infezione contratta in seguito ad una trasfusione di sangue
185	Era assente al censimento e così non ha potuto, tra le altre cose, compilare la dichiarazione di appartenenza linguistica
198	Segnala che un pacco è stato lasciato davanti alla sua porta d'ingresso
199	Un pacco spedito non è mai arrivato né è mai stato restituito al mittente
200	Quando riceveranno finalmente il rimborso delle tasse pagate in eccesso?
202	Ha diritto ad ottenere il lavoro part-time?

**Varie
N. atto**

Descrizione dei casi

4	Il comportamento dei dipendenti della Biblioteca non è stato corretto?
8	Il diniego all'allacciamento alla rete dell'acqua potabile è illegittimo?
10	A loro è stato negato il permesso di ampliare la casa, ma una casa vicina - apparentemente in condizioni simili - ha potuto essere notevolmente ampliata
25	Richiede una risposta alla sua istanza
35	La fideiussione prestata tempo fa, comporta ancora degli obblighi?
59	Non si conoscono i motivi della mancata assegnazione di un posto letto in un dormitorio pubblico
62	Disparità di trattamento dei dipendenti di lingua ladina nei confronti dei dipendenti provinciali in merito alla concessione dell'indennità pendolare per i ladini
75	Lamenta di aver pagato per 10 anni troppa corrente perché la tariffa era stata calcolata come seconda casa
100	Riceve in continuazione solleciti di pagamento nonostante abbia già pagato

	la tassa automobilistica
129	Disparità di trattamento dei dipendenti di lingua ladina nei confronti dei dipendenti provinciali in merito alla concessione dell'indennità pendolare per i ladini
138	Il piano divisorio è andato in prescrizione?
144	Viene richiesto il diritto di visione di documenti
168	Il comportamento del medico è stato scorretto
204	Dal Sindaco viene richiesta la mediazione del Difensore civico
208	Le conseguenze dell'anestesia dopo le cure dentistiche procurano grossi problemi

Privati

N. atto

Descrizione dei casi

41	Il corso all'estero non si è rivelato all'altezza delle aspettative ed è stato molto più caro di quanto concordato a voce: come deve comportarsi?
89	Deve pagare per intero l'incarico dato all'architetto, anche se non ha eseguito tutto il lavoro?

Aziende speciali

N. atto

Descrizione dei casi

177	L'abbonamento della SAD deve essere emesso per un tratto di strada più lungo rispetto a quello che viene effettivamente percorso
221	Si minaccia la cessazione dell'erogazione della corrente elettrica: si può pagare a rate l'importo dovuto?

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso della mia attività come difensore civico, dal 1° febbraio 1992 al 4 aprile 2004, si sono rivolte alla difesa civica circa 25.000 persone, ciascuna con una storia da raccontare, con un problema più o meno grande da risolvere, non di rado con una tragica vicenda personale.

Senza dubbio molti cittadini e cittadine di questa provincia si sono rivolti al difensore civico per la soluzione delle proprie controversie legali per il semplice fatto che questa istituzione è "a portata di mano". Le mie udienze fuori sede (nel complesso 13 mezza giornate al mese nelle varie località dell'Alto Adige) hanno registrato un diverso interesse da parte della popolazione.

- A Bressanone, Brunico e Merano l'afflusso di cittadini è stato notevole, al punto che spesso il tempo a disposizione è stato ampiamente superato.
- A Silandro, Ortisei e S. Martino in Badia abbiamo lavorato nei tempi previsti.
- A Vipiteno ed Egna non c'erano sempre "clienti" nella mezza giornata al mese in cui ero disponibile in loco, ma in questi casi ne ho approfittato per studiare in tutta tranquillità le pratiche che porto sempre con me per queste evenienze.

Posso dire con una certa soddisfazione che nei 12 anni e 2 mesi del mio mandato sono mancato **solo due volte** alle 1900 udienze nelle sedi periferiche (senza contare le udienze negli ospedali di Bressanone e Brunico tenute dalla collaboratrice dott.ssa De Villa) e ai molti appuntamenti fuori sede: una volta non sono riuscito ad arrivare a Vipiteno a causa di un guasto alla mia autovettura e una volta non sono arrivato a S. Martino in Badia per una forte nevicata.

Le mie proposte e i miei suggerimenti relativamente a eventuali **modifiche legislative** non hanno trovato grande ascolto presso i politici responsabili. Sono stato esaudito solo per quanto riguarda la proposta di riforma della legge provinciale sulla difesa civica: il Consiglio provinciale ha infatti deciso di sostituire la legge provinciale 9 luglio 1983, n. 15, con la legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14. Le nuove disposizioni oltre a introdurre importanti novità hanno sancito per legge l'insediamento della difesa civica presso il Consiglio provinciale e non più presso la Giunta provinciale, consentendo l'applicazione di questo fondamentale principio democratico anche nella nostra provincia. Sono state infine accettate di buon grado le mie proposte di **semplificazione delle procedure amministrative**, e tutti i responsabili della pubblica amministrazione contattati in questo senso hanno dato prova di grande disponibilità nell'interesse dei cittadini.

Le 25.000 persone che si sono rivolte alla difesa civica si sono limitate in molti casi a illustrare il proprio problema nell'ambito di un primo e unico colloquio. Il 35% dei reclami (per l'esattezza 8.674) sono stati invece messi agli atti e trattati nell'ambito di una procedura formale; facendo una media dei 12 anni del mio mandato, posso dire che il 71,6% di questi reclami sono stati risolti in modo soddisfacente per il ricorrente. L'anno che ha registrato il maggior numero di "successi" è il 1992 (85,5%), quello meno ricco di successi il 1996 (62,3%).

Accertata la nostra alta percentuale di successo rispetto ad altre difese civiche, non mi rimane che passare ai RINGRAZIAMENTI.

Grazie in primo luogo alle mie collaboratrici laureate che mi hanno affiancato con crescente competenza nell'espletamento dei compiti della difesa civica, probabilmente motivate dalla grande autonomia professionale di cui hanno sempre goduto. Un grazie anche alle collaboratrici che si sono alternate in segreteria, per il grande impegno dimostrato.

Grazie di cuore ai responsabili e ai collaboratori nonché alle collaboratrici dei vari uffici del Consiglio provinciale, dunque alla segreteria generale, all'ufficio amministrazione, al servizio informatico e in particolare all'ufficio traduzioni, al servizio postale e alla tipografia per il sostegno che mi hanno sempre dato.

Un'ultima considerazione:

***il coraggio civile facilita il lavoro del difensore civico,
la viltà lo ostacola!***

Dr. Werner Palla

già Difensore civico

Allegato n. 1

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2003 DAL DIFENSORE CIVICO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO IN BASE ALL'ARTICOLO 16 DELLA LEGGE N. 127/97

Illustrissimo Signor Presidente del Senato,
Illustrissimo Signor Presidente della Camera,

in attesa dell'istituzione di un Difensore civico nazionale, l'articolo 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini bis) demanda ai Difensori civici regionali e delle Province Autonome l'assolvimento dei propri compiti istituzionali anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente ai propri ambiti territoriali di competenza.

Ai sensi del suddetto disposto normativo, i Difensori civici regionali e delle Province Autonome inviano altresì ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente.

In generale, posso affermare che la collaborazione sia con gli uffici statali - siano essi appartenenti agli organi centrali o a quelli periferici - che con gli enti che svolgono un servizio pubblico, pur avendo assunto le caratteristiche di società per azioni, è stata ottima.

Non essendo da rilevare aspetti nuovi, valgono le considerazioni generali fatte negli scorsi anni e pertanto mi limiterò ad illustrare alcuni casi sottoposti alla Difesa civica nell'anno 2003.

Gran disponibilità e prontezza nella collaborazione vanno ascritte ai funzionari del **Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano**, sia per quanto riguarda informazioni di carattere generale riguardanti, ad esempio, l'approfondimento del procedimento sulla dichiarazione di appartenenza linguistica, che le pratiche specifiche, in specie quelle sulle contravvenzioni automobilistiche. In questo particolare settore si è anche cercato di venire incontro fattivamente ai cittadini, applicando molto equamente le norme. In un caso, che riguarda una contravvenzione elevata dalla polizia municipale, è stata annullata l'ordinanza emessa ingiustamente nei confronti di una persona.

L'INAIL si caratterizza in primo luogo per la cortesia nei rapporti con la Difesa civica e la tempestività nelle risposte. Molte pratiche riguardavano l'accertamento dell'invalidità in seguito ad infortuni sul lavoro. Un'altra era insolita e riguardava la cartolarizzazione degli immobili. Proprio nei giorni in cui veniva trattata la pratica venne approvata una norma molto favorevole agli inquilini che già abitano in edifici di proprietà dell'Istituto. Il direttore dell'Istituto, al quale era stata fatta presente la norma nuovissima, non ha esitato a prenderne atto.

Ottima la collaborazione con **l'Agenzia Provinciale delle Entrate** nonché con i relativi **uffici locali periferici**. Una doglianza sottoposta alla Difesa civica riguardava l'emissione di una cartella di pagamento per il mancato pagamento della tassa di possesso auto. L'ufficio ha annullato la cartella di pagamento, dopo che l'interessato aveva prodotto agli uffici competenti idonea documentazione attestante l'inesistenza del presupposto giuridico (possesso) per l'applicazione della tassa. Un'altra segnalazione riguardava il ritardo dei rimborsi d'imposta ILOR e IRPEF pagate indebitamente, risalenti al 1995. Per questo e per altri casi concernenti **i tributi locali** è stata segnalata la possibilità per il cittadino di rivolgersi

all'Ufficio del Garante del Contribuente per la Provincia Autonoma di Bolzano, istituito il 7-9-2001 presso l'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di Bolzano, competente ai sensi dell'articolo 13 della legge del 27-7-2000, n. 212. Con quest'ultimo Ufficio la Difesa civica riscontra una buona collaborazione.

La Difesa civica intrattiene ottimi rapporti di collaborazione con gli istituti previdenziali **INPS** e **INPDAP**.

Il maggior numero di pratiche è stato riscontrato presso **l'INPS**, ma grazie alla gran disponibilità e prontezza dei funzionari dell'INPS, nel ricercare informazioni richieste, si sono potute chiarire e risolvere diverse pratiche. Merita di essere menzionato il seguente caso sottoposto alla Difesa civica.

Un cittadino aveva chiesto l'interessamento della Difesa civica affinché gli fosse concessa la possibilità di pagamento rateale di un indebitato per contributi assicurativi nei confronti dell'INPS. In realtà l'INPS gli aveva già concesso una volta tale possibilità, ma l'aveva revocata perché era stata pagata solamente la prima rata. Il cittadino in questione aveva perso il posto di lavoro e non aveva più potuto far fronte al proprio impegno. In seguito aveva trovato un altro posto di lavoro ed era seriamente intenzionato a rimborsare quanto dovuto. Grazie alla disponibilità dell'INPS, che in via del tutto eccezionale gli concesse ancora una volta la possibilità di pagare l'indebitato in forma rateale, il cittadino poté fare fronte serenamente al proprio impegno.

In un altro caso il problema di un cittadino poté essere risolto positivamente. L'INPS accreditò sulla posizione assicurativa dello stesso un periodo mancante, per un totale di 82 settimane.

I modelli in possesso dell'INPS non consentivano di trovare il suddetto periodo. Tuttavia, poiché l'INPS poté riscontrare che altri dipendenti della ditta in questione, in servizio nello stesso periodo, avevano la regolare copertura contributiva e vista la documentazione prodotta dalla ditta, fu autorizzata la regolarizzazione contributiva mediante l'accredito del periodo assicurativo mancante.

Diverse segnalazioni si riferiscono infine alla richiesta di sollecitare la liquidazione delle pensioni o altre spettanze.

Qualche perplessità è stata suscitata in un caso in cui non è stato accolto il ricorso di una persona parzialmente sorda che non sentendo suonare il campanello di casa, non aprì al medico per la visita domiciliare. L'interessata perse il diritto al trattamento economico previsto, in seguito alla dichiarazione di assenza da parte del medico fiscale.

Per **l'INPDAP** si è riscontrato un numero inferiore di pratiche. Grazie alla collaborazione fattiva sono stati forniti i chiarimenti richiesti e in un caso di recupero di un indebitato delle pensioni, venutosi a creare in seguito alla liquidazione di importi superiori al dovuto, venne concessa la possibilità di pagamento rateale senza il conteggio degli interessi legali.

Alcune segnalazioni giunte alla Difesa civica riguardano i tempi molto lunghi di trattazione dei ricorsi proposti al **COMITATO DI VIGILANZA DELL'INPDAP**, istituito presso la sede centrale dell'INPDAP a Roma.

Sono state rappresentate alla Difesa civica anche doglianze riguardanti gli enti statali privatizzati quali **Poste Italiane S.p.A., Ferrovie dello Stato S.p.A., Telecom S.p.A., ENEL**. Qui di seguito alcune considerazioni in merito ai singoli enti.

Ferrovie dello Stato S.p.A.: Si segnala una buona collaborazione. Lo stesso si può dire della **FERSERVIZI S.p.A.**, concessionaria di alcuni servizi pubblici per conto delle Ferrovie dello Stato, anche se i tempi di trattazione delle pratiche sono piuttosto lunghi.

Per quanto concerne le **Poste Italiane S.p.A.**, i funzionari si sono dimostrati fattivamente collaborativi, non solamente a parole, ma nella ricerca di soluzioni pratiche che possano venire incontro alle esigenze dei cittadini. È il caso dei reclami che riguardano la distribuzione della posta in zone isolate. Si è spesso ricercata la soluzione che potesse accontentare un po' tutti. Andrebbe migliorato il sistema che regola la distribuzione della posta raccomandata, in specie il recapito dell'avviso.

ENEL: I funzionari dell'ENEL si sono caratterizzati oltre che per la gentilezza anche per la prontezza d'intervento. L'intervento per alcune segnalazioni concernenti guasti è stato tempestivo ed efficace.

Telecom Italia S.p.A: La collaborazione, in particolare con alcuni funzionari, è molto buona. I casi registrati si riferivano alla richiesta di spostamento di tralicci della linea telefonica che in un caso particolare è stata anche interrata. Altre segnalazioni riguardavano ritardi nell'allacciamento alla linea telefonica.

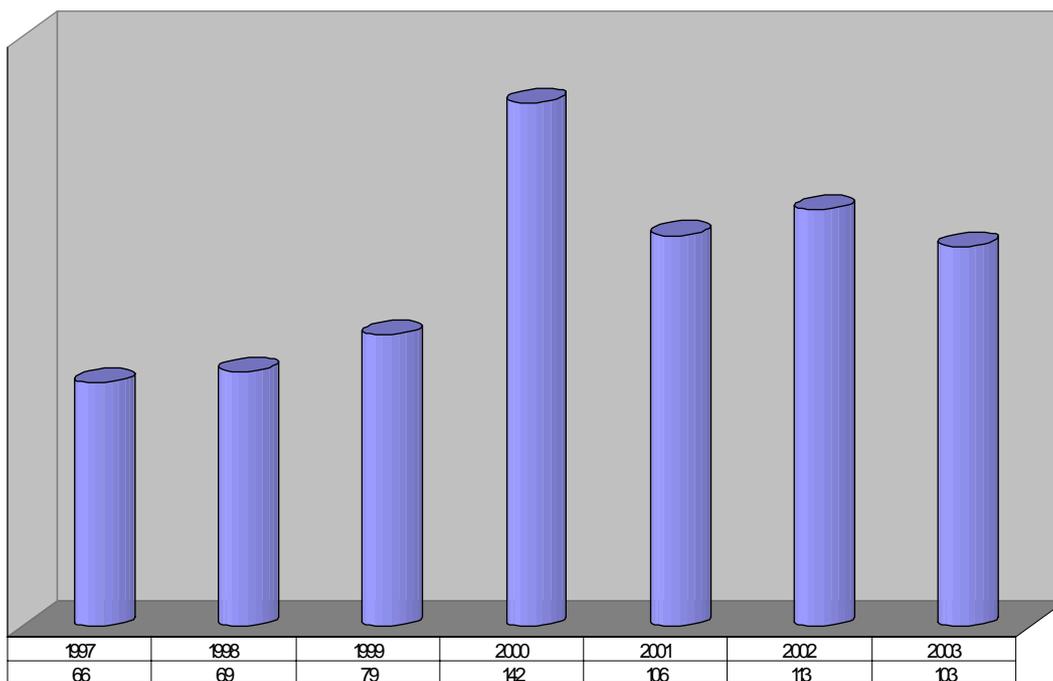
La Difesa civica intrattiene buoni rapporti con il **Servizio riscossione tributi**, la cui collaborazione è spesso essenziale per la definizione delle questioni.

Le considerazioni fatte in passato per le amministrazioni nell'ambito della **difesa, sicurezza pubblica e giustizia** valgono anche per l'anno 2003. Le suddette amministrazioni, nonostante non rientrino nella competenza istituzionale della Difesa civica, si sono contraddistinte per l'ottima collaborazione e disponibilità manifestata nel fornire i chiarimenti e le informazioni richieste. In particolare grazie alle informazioni ottenute dalla **Procura della Repubblica** è stato possibile comunicare agli interessati a che punto è il procedimento relativo ad una denuncia penale. Gli interlocutori presso il **Tribunale** e la **Questura** e presso le **Stazioni periferiche dei Carabinieri** sono stati molto disponibili e gentili e hanno fornito chiarimenti in merito a provvedimenti come p. e. permesso di soggiorno.

Buoni infine i rapporti con **l'Amministrazione centrale** a Roma. I vari **Ministeri** interpellati hanno fornito tempestivamente - in alcuni casi anche via e-mail - i chiarimenti richiesti.

Desidero ringraziare anche gli enti, non espressamente menzionati nella presente relazione, che si sono adoperati per il chiarimento e la soluzione delle doglianze sottoposte alla Difesa civica.

In conclusione, alcune considerazioni sul **numero dei casi registrati presso la Difesa civica**. Il diagramma allegato dà una rappresentazione numerica dei casi registrati dal 1997 fino al 2003. Nel 2003 c'è stata una lieve flessione, ma nel complesso si può affermare che negli ultimi tre anni il numero dei casi registrati si è attestato su valori molto simili.



Bolzano, 31 marzo 2004

Il Difensore civico
della Provincia Autonoma di Bolzano
dott. Werner Palla

Allegato N. 2

**IL RUOLO DEL MEDIATORE E DELL'OMBUDSMAN:
AFFINITÀ E DIFFERENZE**

Una case history

Dissertazione per il corso di formazione

"Mediazione e composizione del conflitto in ambiti di lavoro sociali"
Bressanone 2
dell'Arge Bildungsmanagement Vienna

Dott.ssa Verena Crazzolarà

Bolzano, 25 aprile 2003

Indice

Premessa	pag. 56
1. Ombudsman	pag. 57
1.1 Concetto e definizione	pag. 57
1.2 Caratteristiche e funzioni	pag. 57
1.2.1 La difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano	pag. 57
2. Mediazione	pag. 58
2.1 Concetto e definizione	pag. 58
3. Case history	pag. 59
3.1 Situazione di partenza	pag. 59
3.2 Fase 1: Indicazioni per una mediazione	pag. 60
3.3 Fase 2: Sviluppo delle tematiche	pag. 63
3.4 Fase 3: Analisi del conflitto	pag. 64
3.5 Fase 4: Soluzione del conflitto	pag. 65
3.6 Fase 5: Accordi conclusivi	pag. 66
4. Considerazioni finali e prospettive	pag. 66
Bibliografia	pag. 68

Premessa

Nella presente dissertazione uso unicamente la forma maschile del termine "mediatore" per rendere più fluida la lettura e anche per facilitarmi il lavoro; è tuttavia mia intenzione sottintendere contemporaneamente anche la definizione femminile "mediatrice". Lo stesso vale anche per altri termini utilizzati nella dissertazione. Nel tedesco corrente il termine "Ombudsman" viene sostituito da "Ombudsmann" che anch'io uso nella mia dissertazione.

Il mio obiettivo è di evidenziare elementi mediativi identificati nella mia decennale attività presso la "Difesa civica dell'Alto Adige", portando come esempio un caso concreto in cui ho agito come mediatrice del conflitto - i nomi sono stati cambiati. Analizzerò e indicherò che cosa nel caso concreto è stato oggetto di "mediazione" e cosa invece no o come il tutto avrebbe potuto svolgersi in modo diverso secondo la classica procedura di mediazione.

"In base alle direttive previste per l'elaborazione della dissertazione attesto con la mia firma di averla redatta autonomamente."

Per la tutela dei dati contenuti nella descrizione veritiera del caso la dissertazione è utilizzabile soltanto per gli scopi connessi a questo corso di formazione.

Dott.ssa Verena Crazzolara

Bolzano, 25 aprile 2003

1 Ombudsmann

1.1 Concetto e definizione

L'istituto dell'Ombudsmann ha le sue origini nei paesi scandinavi. Il termine "Ombudsman" proviene dallo svedese e appare per la prima volta nel 1713, quando re Carlo XII istituì l'*ufficio del cancelliere di giustizia*. Nel 1809 venne istituito in Svezia il *Justitieombudsman*. Il compito principale del *cancelliere di giustizia* era quello di garantire l'ordine e la disciplina generali, mentre il *Justitieombudsman* doveva garantire i diritti di terzi¹. Il *Justitieombudsman*, che a differenza del cancelliere di giustizia era assolutamente indipendente sia dal re sia dall'amministrazione, ha costituito il modello per l'istituzione dell'ombudsman in vari paesi e nel corso del tempo si è sviluppato come istituto di difesa dei cittadini nei confronti dell'autorità. Il secondo paese a istituire l'ombudsman è stata la Finlandia nel 1919. Nel corso del ventesimo secolo molti paesi hanno istituito l'ombudsman, caratterizzato dalle realtà politiche e sociali di ogni paese. Secondo Haller sono più di 200 le difese civiche parlamentari che agiscono in pressoché 100 diversi paesi a livello nazionale, regionale e comunale. Questo dato non contempla le difese civiche specifiche quali ad esempio quelle per il settore sanitario, per i minori, per le assicurazioni nonché quelle insediate presso i governi².

La definizione "Ombudsmann" affermata a livello internazionale è stata sostituita, secondo gli ordinamenti giuridici dei vari paesi, da definizioni proprie; ne cito qualcuna: in Francia "Médiateur de la République", in Italia "Difensore civico", in Gran Bretagna "Commissioner for local administration", in Portogallo "Provedor de Justiça", in Spagna "Defensor del pueblo", in Austria "Volksanwaltschaft" ecc. Quest'ultima definizione "Volksanwaltschaft" è stata utilizzata anche in Alto Adige per la Difesa civica, istituita con legge provinciale del 9 giugno 1983, n. 15 e riformata con legge provinciale del 10 luglio 1996, n. 14.

La definizione svedese "ombud" definisce una persona che agisce come portavoce o rappresentante di un'altra persona. Hansen definisce l'ombudsman nei seguenti termini: "Ai sensi del diritto dello stato per ombudsman si intende una persona di fiducia istituita dal parlamento, ampiamente indipendente che ai sensi della tutela del diritto dell'individuo nonché del controllo parlamentare svolge un ampio controllo su pressoché tutte le autorità e funzionari, che però non può correggere le loro decisioni, ma di norma le può soltanto criticare - in base a ricorsi presentati o su iniziativa propria"³.

Va rilevato che la definizione "Ombudsmann" viene utilizzata anche in diversi ambiti privati per definire degli sportelli di reclamo, ad esempio Ombudsmann bancario, dei media ecc..

1.2 Caratteristiche e funzioni

1.2.1 La difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano

- Nella maggior parte dei casi (e così anche in Alto Adige) il difensore civico non è insediato presso il governo, ma presso il parlamento (Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano). In questo modo viene garantita una condizione di indipendenza del difensore civico. Dähler sottolinea "che questo insediamento presso il parlamento non è da intendere come 'dipendenza' dal medesimo, ma piuttosto come 'aggregazione' amministrativa in modo da legare il difensore civico

¹ Cfr. Palla relazione commemorativa Roland Riz 75, coordinatore Klaus Dubis, Bolzano, 2002, pag. 150 segg.; Hansen, Die Institution des Ombudsman, Francoforte/Meno, 1972

² Haller nella relazione commemorativa "25 Jahre Ombudsmann/Ombudsperson des Kanton Zürich", 2003, pag. 47 segg.

³ Hansen, ibidem

a un'autorità che garantisce ed eventualmente riesce a imporre l'attività indipendente del difensore civico".⁴

Il difensore civico è obbligato a rendere conto al Consiglio provinciale della sua attività. Ciò avviene tramite la redazione di una relazione annuale sull'attività svolta, corredata da osservazioni e suggerimenti per un più efficace svolgimento dell'attività amministrativa e per assicurare l'imparzialità dell'amministrazione (legge provinciale n. 14/96, art. 5, comma 1). D'altro canto il difensore civico non è vincolato, vale a dire "svolge la propria attività in assoluta libertà e autonomia" (art. 2, comma 5). Può dunque decidere quali casi intende esaminare e come intende intervenire.

- Il difensore civico non ha facoltà decisionale né può impartire ordini all'amministrazione pubblica. Può rilevare irregolarità, presentare raccomandazioni, imporre scadenze per l'evasione di provvedimenti amministrativi, ma non impartire direttive vincolanti oppure attivarsi al posto dell'amministrazione morosa (art. 2, comma 5).
- Si attiva su richiesta informale di un cittadino o d'ufficio (art. 2, comma 1).
- E' compito della difesa civica esaminare le pratiche e i procedimenti amministrativi criticati dal cittadino interessato in merito alla loro correttezza, pur tenendo presente anche gli interessi dell'amministrazione (*controllo amministrativo*) (art. 2, comma 1). Fanno parte dei compiti della difesa civica anche *l'attività di informazione, consulenza e mediazione in caso di conflitti* (art. 2, comma 3).
- Il difensore civico ha il diritto d'informazione globale nei confronti dell'amministrazione e può consultare tutti gli atti, senza limiti del segreto d'ufficio. (art. 4, comma 1). E' tenuto al segreto d'ufficio (art. 3, comma 6).
- Egli ha il diritto di richiedere pareri che ritiene utili per l'esercizio della sua attività (art. 2, comma 4).

2 Mediazione

2.1 Concetto e definizione

La mediazione trae le sue origini dalle culture orientali. "La composizione di conflitti tramite mediatori neutrali era diffusa nella vecchia cultura ebraica come pure in Africa e nelle culture tradizionali di Giappone e Cina"⁵. Anche nella Bibbia si trovano indicazioni sulla mediazione in caso di conflitto al posto di controversie giudiziarie⁶. Negli Stati Uniti la mediazione è stata introdotta da immigranti cinesi e negli anni Sessanta si è sviluppata come una forma della composizione extragiudiziale di conflitti (ADR - Alternative Dispute Resolution). In seguito a tali sviluppi negli Stati Uniti la mediazione si è affermata anche in Europa. Verso la fine degli anni Ottanta nei paesi dell'area tedesca si sono organizzati i primi seminari e corsi di formazione, dapprima esclusivamente con formatori americani⁷. La mediazione viene applicata in molti ambiti e comprende i seguenti campi:

- mediazione familiare e nel divorzio,
- mediazione economica (anche nel mondo del lavoro),
- mediazione scolastica,
- mediazione nell'amministrazione pubblica, in particolare mediazione ambientale,
- mediazione per la composizione tra reo e vittima (diritto penale),
- mediazione in ambito politico⁸.

⁴ Dähler, relazione commemorativa "25 Jahre Ombudsmann/Ombudsperson des Kanton Zürich", 2003, pag. 5

⁵ cfr. Haynes, e altri, *Scheidung ohne Verlierer*, Monaco di Baviera, 2002, pag. 15

⁶ Matteo 18, 15-17, 1^a lettera ai Corinzi 6, 1-5, Besemer, *Mediation - Vermittlung in Konflikten*, 2000, pag. 47

⁷ Haynes, *ibidem*, pag.16

⁸ Montada, Kals, *Mediation*, 2001, pag. 4; Besemer, *ibidem*, pag. 50

Il concetto di mediazione trae le sue origini dal termine latino "mediare"⁹. A tale riguardo si intende la mediazione di una persona terza "neutra" e "imparziale"¹⁰ in un conflitto, che aiuta le due o più parti coinvolte nel conflitto a trovare una soluzione consensuale accettabile (soluzione win-win) per tutte le parti coinvolte. La particolarità consiste nel fatto che le parti elaborano volontariamente e in modo autonomo una soluzione equa, mentre il mediatore è responsabile soltanto dell'iter procedurale senza partecipare alla ricerca del consenso. Klammer e Geißler danno la seguente definizione: "I mediatori aiutano a individuare incomprensioni e a discuterne per smorzare i toni; riconducono le parti sempre al tema oggetto della discussione. In tale modo si può arrivare a una soluzione del conflitto in cui nessuno si senta perdente"¹¹.

Le caratteristiche più importanti della mediazione sono la neutralità del mediatore, la riservatezza, l'autoresponsabilità e l'autodeterminazione (autonomia) delle parti, la volontarietà e la totale informazione delle parti, la correttezza.

3 Case history

3.1 Situazione di partenza

La difesa civica ha ottenuto per conoscenza una lettera di reclamo del signor Schuster inoltrata al sindaco. Si trattava della risposta a un invito scritto del sindaco di pagare dei lavori effettuati in suo favore. Una ditta di costruzione era stata incaricata nel corso dei lavori di bitumatura della strada comunale a realizzare una canaletta di scarico vicino alla casa del signor Schuster. Nella sua nota il sindaco citava un accordo preso con il signor Schuster, con cui il medesimo si era impegnato ad assumersi una parte delle spese. Il residuo sarebbe stato pagato dal comune. Il sindaco sottolineava espressamente che la canaletta di scarico non sarebbe stata realizzata se il signor Schuster non avesse promesso dinnanzi a lui ed alla ditta di costruzione che avrebbe partecipato alle spese di realizzazione. Nella sua risposta il signor Schuster aveva comunicato che non avrebbe pagato la fattura della ditta di costruzione perché era stato obbligato a tale promessa per difendere i suoi diritti di cittadino.

Già prima dell'effettuazione di detti lavori di bitumazione egli aveva richiesto per iscritto al comune di volere tenere più bassa la strada di 30 cm di fronte alla sua casa. Durante i lavori di costruzione della casa a causa della strada di urbanizzazione prevista, la quota zero era stata fissata a un livello troppo basso. Per questo si è visto costretto a costruire una rampa alquanto ripida, motivo per cui in caso di pioggia tutto il fango si depositava davanti alla sua porta d'ingresso. D'inverno inoltre la rampa d'accesso al garage era ghiacciata.

Nella sua lettera il signor Schuster fece presente che il sindaco aveva assicurato che avrebbe tenuto conto di ciò e che avrebbe fatto realizzare una canaletta di scarico per proteggere i vani in cantina da eventuali inondazioni. Egli si sarebbe aspettato che il comune gli venisse incontro, abbassando leggermente il livello della strada in quanto comunque era troppo tardi per ovviare all'errore occorso a causa della progettazione sbagliata del comune. Nella sua lettera il signor Schuster aveva aggiunto che nulla era stato fatto. Al contrario, la ditta costruttrice stava per realizzare una soluzione economicamente più conveniente per il comune che gli avrebbe creato dei disagi ancora maggiori per l'accesso al garage.

A questa lettera qualche giorno dopo venne fornita una risposta, sempre per conoscenza anche alla difesa civica, nella quale il sindaco ricordava ancora una volta al signor Schuster l'accordo che era stato preso e lo invitava a pagare immediatamente la fattura. Concludendo, il sindaco faceva

⁹ cfr. Klammer e Geißler, *Mediation*, 1999, pag. 9

¹⁰ cfr. nota a piè di pagina 14

¹¹ Klammer e Geißler, *ibidem*, pag. 22

presente che in caso contrario il comune avrebbe anticipato l'importo e poi lo avrebbe richiesto a lui.

Il signor Schuster chiese al difensore civico di volere mediare per arrivare a un accordo. Il difensore civico nel caso in parola ritenne sensato intervenire come mediatore, in quanto c'era sufficiente margine d'azione tra le parti coinvolte. In questo contesto il difensore civico in base alla legge provinciale n. 14/96 non è tenuto a seguire particolari formalità procedurali.

Il sindaco è stato quindi contattato telefonicamente dal difensore civico e si è dichiarato d'accordo. Io sono stata incaricata dal difensore civico a occuparmi del caso.

Va considerato che *la mediazione nell'amministrazione pubblica* è possibile soltanto se l'amministrazione ha un margine discrezionale entro il quale possono essere assunte decisioni o se si tratta dell'interpretazione di norme giuridiche controverse. La mediazione deve comunque avvenire entro il quadro normativo definito. Roth e altri citano alcuni esempi di mediazioni possibili nel settore pubblico¹².

Prima di iniziare la mediazione è necessario verificare se essa è possibile nel caso concreto.

Come già anticipato nelle premesse, il mio obiettivo è di illustrare a posteriori lo svolgimento della case history con particolare riguardo alle fasi della procedura classica di mediazione e di analizzare gli elementi mediativi.

3.2 Fase 1: Indicazioni per la mediazione¹³

In questa fase va chiarito se la mediazione è lo strumento adeguato. Si tratta dell'introduzione, preparazione e conclusione dell'accordo di mediazione.

L'incontro ha avuto luogo presso la sede della difesa civica nel centro cittadino di Bolzano. Essa si trova in un *luogo neutro* lontano da qualsiasi autorità e facilmente e direttamente raggiungibile. Il locale dove hanno luogo i colloqui dispone di un *tavolo rotondo* con sedie uguali. Ciò ha reso possibile che la comunicazione avvenisse a pari livello. Ciò è tanto più importante se le parti coinvolte nel conflitto sono un cittadino e l'autorità, perché possono crearsi delle disuguaglianze di potere che risultano dal maggiore potere e dalla maggiore conoscenza o semplicemente dalla convinzione di essere superiore all'altro.

Queste condizioni erano confacenti all'esigenza secondo cui la mediazione deve avvenire in un ambito protetto. Per l'avvio della procedura di mediazione non sono previste formalità. Gli interessati sono stati semplicemente invitati per iscritto.

¹² Roth, Schwarz, Roth, mediation@konflikte.streit.beziehungskisten.02, Zurigo, 2002, pag. 9

- "se l'amministrazione non ha sfruttato il suo potere discrezionale;
- se l'amministrazione ha trattato casi uguali in modo diverso, se dunque si è in presenza di un comportamento contraddittorio;
- se i fatti non sono chiaramente inquadrabili;
- se l'amministrazione ha commesso un errore;
- se la procedura è stata tirata per le lunghe;
- se si intende modificare la prassi usuale entro i limiti previsti dalla legge;
- nell'esame del comportamento corretto dell'amministrazione nei confronti dei cittadini, in particolare in merito alla comunicazione (cosiddetti atti reali);
- nel caso di sospetto di comportamento arbitrario;
- se l'amministrazione porta avanti una prassi poco chiara per il soggetto giuridico o assume un comportamento incomprensibile;
- se si tratta di una procedura di imposizione di vincoli o di una procedura di comunicazione dove esistono dei margini discrezionali; in tale caso esiste la possibilità di coinvolgere e ascoltare le parti interessate prima dell'inizio della procedura ufficiale."

¹³ Modello a fasi secondo Ripke, Zeitschrift für Mediation, 1998

In occasione del primo incontro ho salutato il signor Schuster e il sindaco cercando di creare un'atmosfera serena. Ho fatto presente che ero a conoscenza del loro scambio epistolare per cui tutti disponevano delle stesse informazioni. E' stato importante che io disponessi soltanto delle informazioni di cui entrambe le parti coinvolte erano a conoscenza a loro volta. Ho sottolineato che non mi sarei fatta forte né per il signor Schuster né per il sindaco, ma che ero presente semplicemente come *garante della procedura* e che l'unico mio compito era quello di garantire che si sarebbero comportati in modo corretto e rispettoso. In questa procedura è stato molto importante chiarire esattamente *il ruolo del difensore civico*. In tal modo si è potuto evitare fin dall'inizio che il cittadino mi vedesse come una sua alleata contro il sindaco e inoltre si è potuto chiarire fin da subito che non si trattava di individuare un "colpevole", ma che invece desideravo aiutarli a trovare una soluzione costruttiva.

Era la prima volta che vedevo le due parti e non avevo avuto nessun incontro precedente con loro, in quanto il caso era stato seguito fino ad allora dal difensore civico.

A tale riguardo desidero fare presente che incontri preliminari separati possono ledere il principio della mediazione, vale a dire la *"neutralità"* o meglio *"l'essere al di sopra delle parti"* in quanto si corre il rischio di essere prevenuti. Alcuni autori hanno sostituito l'obbligo della *"neutralità"* risp. *"dell'imparzialità"* con l'obbligo di *"essere al di sopra delle parti"*. Secondo Duss-von Werdt l'impostazione *"neutrale"* del mediatore è possibile soltanto nei confronti di contenuti, problemi, proposte di soluzione (opzioni) e soluzioni. Il mediatore non può essere *"imparziale"* nei confronti di persone. Egli afferma: "In merito alle persone la cosiddetta "imparzialità" contraddice le regole fondamentali della mediazione. In quanto dovrei avere (...) per tutti la stessa attenzione, frenando il più forte, affinché il più debole possa conquistare il suo spazio. In entrambi i casi io prendo posizione (...). Al posto dell'imparzialità *l'essere al di sopra delle parti* è pertanto la descrizione più adeguata del rapporto con le persone coinvolte. Esso rappresenta un obiettivo, un polo magnetico per il comportamento mediativo, sul quale devo costantemente orientare la mia bussola ..."¹⁴.

Nella fattispecie mi sono occupata della questione per puro caso, l'ho fatto poiché il difensore civico aveva altri impegni; pertanto non avevo avuto alcun incontro preliminare con nessuno degli interessati. Come già detto, avevo tuttavia preso visione dello scambio epistolare tra le parti coinvolte. Besemer ritiene che non disporre di informazioni preliminari comporti un ulteriore vantaggio: "Ha pure i suoi pregi ascoltare le preoccupazioni e i bisogni delle parti 'senza essere prevenuti' e porre 'domande stupide' che possono fare vacillare certezze ormai acquisite".¹⁵

Nella maggior parte dei casi tuttavia presso la difesa civica la situazione non è questa. Spesso soltanto dopo avere parlato con il cittadino e dopo avere effettuato il controllo amministrativo è possibile rendersi conto se esiste o meno la possibilità di attivarsi con la mediazione. C'è da chiedersi fino a che punto il difensore civico venga influenzato da incontri separati con le parti e dal controllo amministrativo. Si potrebbe tenere conto di questa circostanza facendo in modo che un collaboratore della difesa civica provveda al controllo amministrativo e un secondo collaboratore della difesa civica con una formazione specifica in mediazione proceda alla mediazione senza essere a conoscenza di informazioni preliminari¹⁶. Ciò presupporrebbe tuttavia che la difesa civica disponga di almeno due collaboratori con formazione specifica in mediazione, in modo che anche quei cittadini che hanno avuto il primo colloquio con un collaboratore-mediatore abbiano la possibilità di potersi servire della mediazione. Pfisterer prospetta anche la possibilità di creare un ufficio di mediazione in parallelo alla difesa civica¹⁷, tuttavia a me pare che questa possibilità attualmente sia prematura in Alto Adige e difficilmente attuabile per motivi di costo. In Alto Adige i cittadini e finora anche l'amministrazione pubblica si sono serviti e possono servirsi gratuitamente

¹⁴ Duss-von Werdt, "Mediation als Haltung und Handlung", Relazione presso l'ordine degli avvocati della corte d'appello di Monaco di Baviera, 1999, pagg 6-7

¹⁵ Besemer, ibidem, pag.64

¹⁶ Nabholz, difensore civico del cantone di Basilea-città, scambio di idee

¹⁷ Pfisterer, Konsens- und Mediationslösungen im öffentlichen Recht, ZSR (Zeitschrift für schweizerisches Recht), 3° quaderno, vol. 11, 2002

dei servizi del difensore civico, una circostanza, questa, che in ultima analisi va a vantaggio dell'indipendenza e della neutralità a essa correlata del difensore civico.

Un'ulteriore differenza rispetto alla mediazione consiste nel fatto che *i mediatori della difesa civica operano all'interno di una struttura predeterminata*, mentre coloro che chiedono la mediazione dovrebbero avere la possibilità di scegliere il mediatore. In tale contesto mi sono parse molto attinenti le affermazioni di Duss-von Werdt nella sua relazione su "Mediazione come impostazione e azione". Egli sottolinea da un lato le *caratteristiche personali del mediatore* ("... più saggio, più moderato, più discreto, più libero da ambizioni politiche, più rispettabile ...") e dall'altro la "professionalità, dunque persone che non semplicemente si autodefiniscono professionisti, ma che conoscono il loro mestiere e che hanno una formazione specifica", di cui bisogna disporre per poter praticare la mediazione.¹⁸ Anche nel caso del difensore civico non conta tanto la qualifica professionale della persona che riveste questa carica quanto piuttosto le caratteristiche personali quali "... indipendenza di pensiero, accentuata obiettività e integrità personale ..."¹⁹. Haller dice: "L'istituzione è stata caratterizzata più dalla personalità dei detentori della carica che non dalle norme che l'hanno regolamentata."²⁰ Perciò credo che il fatto che il difensore civico sia stabilito a priori non costituisca un ostacolo, a condizione che lui e i collaboratori con specializzazione in mediazione dispongano di queste caratteristiche personali che sono indispensabili anche per le altre funzioni del difensore civico. Sono determinanti per *l'instaurarsi di un clima di fiducia* da parte delle parti coinvolte nel conflitto. Al riguardo Montada e Kals: "... sicuramente la reputazione acquisita, se nota alle parti, può dare fiducia. Peraltro la fiducia va conquistata risp. confermata sul campo."²¹

In questo contesto desidero fare presente che sia il difensore civico sia il mediatore sono tenuti *al rispetto del segreto d'ufficio*.

Un principio fondamentale della mediazione è la *volontarietà*. Un presupposto necessario perché la mediazione possa essere avviata è che entrambe le parti vi partecipino volontariamente e mirino a trovare una soluzione consensuale. La situazione di partenza più favorevole è se entrambi le parti desiderano una mediazione perché sono motivati a conseguirla. Besemer è del parere che di norma la mediazione viene richiesta da una parte e ritiene che questi casi siano problematici in quanto "... gli interpellati temono un tranello o una situazione svantaggiosa per loro e pertanto la rifiutano a priori".²² In questi casi il mediatore si mette in contatto con l'altra parte e cerca di motivarla, illustrando la procedura di mediazione e spiegandone i vantaggi. A tale riguardo può essere d'aiuto per la parte sapere che la mediazione può essere interrotta in qualsiasi momento e che in caso di fallimento della mediazione non perde nulla. Besemer ritiene che la *mediazione shuttle* sia un'altra possibilità per avviare la mediazione. Tramite incontri separati il mediatore può conquistare la fiducia di entrambe le parti e ottenere la disponibilità a un incontro congiunto.

L'importanza della fase di avvio della mediazione viene sottolineata da Besemer in questi termini: "... gli errori nella fase di avvio possono compromettere l'intero svolgimento. Nella fase di avvio vengono poste le basi per l'intero andamento del colloquio!"²³

Nel caso concreto è stato il cittadino a rivolgersi al difensore civico. Comunque il sindaco era d'accordo. Ciò nonostante sarebbe stato importante che io mi fossi nuovamente accertata della disponibilità e volontà degli interessati a trovare una soluzione consensuale e che avessi analizzato eventuali resistenze per potere farglielo presente nel corso del colloquio.

¹⁸ Duss-von Werdt, ibidem, pag. 1

¹⁹ cfr. Hansen, ibidem, pagg. 63-64; Thomas Dähler, ibidem, pag. 9

²⁰ Haller, ibidem, pag. 49

²¹ Montada, Kals, Mediation, Weinheim, 2001

²² Besemer, ibidem, pag. 62

²³ ibidem, pag. 173

Nei casi in cui l'autorità oppone resistenza il modo di procedere del difensore civico è simile a quanto previsto dalla mediazione. Il difensore civico illustra il suo ruolo di mediatore e i vantaggi della procedura della difesa civica per affievolire la resistenza dell'autorità. Tra l'altro, un vantaggio consiste nel fatto che il lavoro dell'autorità può essere rivalutato tramite pubblicazioni quali ad esempio la relazione annuale sull'attività della difesa civica²⁴. Sia la mediazione che l'attività del difensore civico - fin tanto che si limita alla mediazione pura - si esauriscono con il ritiro di una delle parti o se non si trova un accordo. In casi di particolare gravità il difensore civico - come anche il mediatore - può interrompere la procedura di propria iniziativa, ad esempio in caso di manipolazione praticata da una delle parti.

3.3 Fase 2: Sviluppo delle tematiche

Nella procedura di mediazione si tratta di raccogliere le informazioni determinanti per la decisione nonché di individuare le tematiche che hanno portato al conflitto e di stabilire l'ordine nel quale saranno trattate.

Ho invitato entrambe le parti a esporre separatamente il loro punto di vista e sono dovuta intervenire più volte perché hanno continuato a interrompersi a vicenda e a rimproverarsi vicendevolmente. Il conflitto si era inasprito e c'era molta emotività.

In questo contesto mi sono resa conto di quanto importante sia il fatto che le due parti coinvolte nel conflitto concordino nella fase iniziale di rispettare certe regole fondamentali, ad esempio non interrompere l'interlocutore, non usare un linguaggio offensivo, parlare in prima persona, come conviene nella procedura mediativa. Anche il fatto che le parti coinvolte nel conflitto inizialmente si rivolgono soltanto al mediatore che ripete con proprie parole quanto detto, riformulando in positivo le cose "negative", permette di limitare le fastidiose interruzioni, cariche di emotività, della controparte. Le parti coinvolte nel conflitto si parleranno tra di loro soltanto in un momento successivo.

Nel frattempo ho constatato che posso applicare le nuove tecniche comunicative recentemente acquisite non soltanto nell'attività di mediazione della difesa civica, ma anche in altri ambiti di attività della difesa civica, vale a dire ogni qual volta si tengano colloqui individuali.

In un primo momento il sindaco badava molto a difendere la sua posizione e a giustificarsi. Il suo atteggiamento era caratterizzato anche da irritazione e paura. Grazie a un ascolto attivo e alla comprensione del suo punto di vista ho notato che questo senso di avversione stava lentamente scemando.

Credo che a tale riguardo abbia molta importanza anche *l'empatia*. Secondo il concetto di empatia (immedesimazione umana) di Rosenberg veniamo a contatto con l'umanità degli altri dando loro empatia: "E' sorprendente come questioni che paiono irrisolvibili possano essere risolte, se qualcuno ascolta. Come situazioni estremamente intricate possano districarsi e trasformarsi in movimenti relativamente chiari e scorrevoli non appena si è ascoltati."²⁵

Mi sono resa conto dell'importanza dell'empatia con la quale cerco di affrontare le persone nel mio ambito di lavoro. Mi sono meravigliata ad esempio di quanto grati mi siano stati certi cittadini per il mio lavoro anche quando una questione è stata conclusa non a loro favore. Non di rado si tratta di cittadini definiti "molto difficili" dall'amministrazione.

Sebbene mi fossi accorta di avere delle difficoltà a comprendere il punto di vista del sindaco, ho cercato di rimanere neutrale, ovvero al di sopra delle parti. Il pensiero mediativo -abbandonare il

²⁴ cfr. Hansen, *ibidem*, pag. 173

²⁵ Rosenberg, *Gewaltfreie Kommunikation*, 1996, pag. 121

concetto di colpa a favore di un'impostazione al di sopra delle parti - mi ha insegnato che più cerco di immedesimarmi in ciascuna di esse più facile diventa individuare delle soluzioni.

Ho avuto questa impressione anche nel caso in parola. Mi è stato un po' più facile comprendere il punto di vista del signor Schuster che pure ho ascoltato attivamente con empatia. In questo contesto è importante capire che questa attenzione emotiva deve riguardare le parti coinvolte nel conflitto in quanto persone e non presuppone necessariamente l'accettazione delle loro posizioni rispetto alla controversia. I punti conflittuali in parte erano già emersi nel corso dello scambio epistolare e sono stati confermati dalle parti interessate come segue:

- assunzione dei costi per la canaletta di scarico realizzata;
- assunzione dei costi per la pulizia periodica della canaletta di scarico.

Non ho scritto questi punti sulla lavagna a fogli mobili, come consuetudine nella mediazione, dove le argomentazioni delle due parti conflittuali vengono scritte su due colonne e possono essere modificate e/o integrate in qualsiasi momento. La visualizzazione delle tematiche conflittuali rende evidente agli interessati il punto di vista della controparte.

Dato che la difesa civica è dotata di una simile lavagna a fogli mobili in casi di questo tipo sarebbe bene utilizzarla.

3.4 Fase 3: Analisi del conflitto

Il punto centrale di questa fase è l'individuazione delle esigenze e degli interessi delle parti conflittuali che stanno all'origine delle loro posizioni.

Ripercorrendo il decorso del colloquio tra il signor Schuster e il sindaco posso comprendere che si tratta - almeno in merito all'accordo consensualmente trovato - di una soluzione *win-win* secondo il *concetto di Harvard* di Fisher e Ury²⁶. L'obiettivo del concetto Harvard è di strutturare la trattativa in modo tale da evitare che ci sia un unico vincitore e di far sì che tutte le parti coinvolte possano approfittare al massimo della soluzione. I principi di fondo del concetto Harvard sono:

- scindere le persone (livello relazionale) dal problema (livello oggettivo),
- concentrarsi sugli interessi e non sulle posizioni,
- inventare soluzioni vantaggiose per entrambe le parti,
- rendere controllabili le decisioni²⁷.

Nel caso concreto il conflitto si stava svolgendo soprattutto a livello relazionale. Ho avuto l'impressione che la relazione stessa fosse oggetto del conflitto. Quando entrano in gioco le emozioni talvolta è importante dare la precedenza ai sentimenti rispetto al colloquio. Fisher e Ury hanno constatato che "innanzitutto è necessario riconoscere e comprendere le emozioni ...", "Quando le persone hanno esternato le loro emozioni inesprese riusciranno molto più facilmente ad affrontare il problema"²⁸. Il modello Iceberg secondo Besemer rende evidente quali possono essere i retroscena di un conflitto oggettivo²⁹.

Nel caso concreto sono stata io a garantire lo spazio necessario alle emozioni delle parti conflittuali. Già la presenza di una terza persona può favorire la propensione al dialogo. Glasl a tale riguardo dice: "A causa della presenza di una terza persona le parti inavvertitamente si impongono una maggiore disciplina. Si presentano dal loro lato migliore per non autosqualificarsi dinnanzi alla persona neutrale e per non dare l'impressione di essere scorretti".³⁰

²⁶ Fisher, Ury, Patton, *Das Harvard-Konzept*, 1996

²⁷ cfr. Krämer, dattiloscritto "Konstruktives Verhandeln", pag. 8

²⁸ Roger Fisher et al., *ibidem*, pag. 55

²⁹ "Sullo sfondo di un conflitto oggettivo visibile ci sono interessi/esigenze, sentimenti, problemi relazionali, problemi interpersonali, valori, incomprensioni/problemi di comunicazione, informazioni, modi di vedere e condizioni strutturali", Besemer, *ibidem*, pag. 28

³⁰ Glasl, *Konfliktmanagement*, 1994, pag. 430

Dal colloquio posso dedurre i seguenti fatti risp. le seguenti impressioni sui veri interessi e sulle reali esigenze delle parti coinvolte nel conflitto:

- Il signor Schuster si è visto costretto a promettere di assumersi una parte delle spese per il montaggio della canaletta di scarico per "difendere i suoi diritti di cittadino".³¹ La sua esigenza era quella che fosse fatta giustizia. E' evidente il divario di potere esistente tra cittadino e amministrazione pubblica. E' compito della difesa civica cercare di ripristinare gli equilibri ed è ciò che ho cercato di fare. Questo atteggiamento viene richiesto anche al mediatore.
- Il signor Schuster non si è sentito preso sul serio dal sindaco in quanto questi non aveva fatto nulla benché Schuster gli avesse fatto presente il problema in tempo utile. Erano perfettamente percettibili l'impotenza e contemporaneamente il risentimento di Schuster nei confronti del sindaco. La minaccia del sindaco di esigere eventualmente l'importo aveva creato paura e incertezza in Schuster.
- Il sindaco si trovava sulla difensiva; tutti i suoi sforzi erano volti a giustificare il modo di procedere del comune. Egli si è sentito attaccato dal signor Schuster e io avevo l'impressione che si è anche sentito offeso nell'onore perché il signor Schuster non aveva mantenuto la promessa.
- Grazie all'intervento della difesa civica ha potuto scostarsi dal suo punto di vista e venire incontro al signor Schuster senza perdere la faccia.
- Il fatto che il signor Schuster si sia rivolto alla difesa civica fa pensare che volesse evitare un procedimento giudiziario o che comunque tenesse molto al fatto di conservare il buon rapporto che da anni intratteneva con il comune.

Secondo il concetto di Harvard è importante per ognuna delle parti chiarire prima della trattativa quale sia l'alternativa migliore (*BATNA = Best Alternative to a Negotiated Agreement*) e/o quale la peggiore (*WATNA = Worst Alternative to a Negotiated Agreement*), se la trattativa non porta ad alcun risultato. Il sindaco sapeva fin dall'inizio che avrebbe potuto imporre la partecipazione ai costi da parte del signor Schuster solo in via giudiziaria. Se un procedimento giudiziario è l'alternativa peggiore alla trattativa (*WATNA*), il sindaco non aveva nulla da perdere nell'accettare la mediazione della difesa civica, perché non poteva assumersi la responsabilità di adire alle vie legali a causa dell'importo relativamente esiguo. Anche il signor Schuster non poteva che guadagnarci con la mediazione. Nel peggiore dei casi l'importo dovuto sarebbe stato riscosso coercitivamente se non avesse pagato la fattura. Il fatto che in ultima analisi le due parti coinvolte nel conflitto convenissero a una soluzione consensuale (soluzione win-win) è dovuto forse anche alla situazione di partenza molto ingarbugliata: le cose potevano soltanto migliorare.

3.5 Fase 4: Soluzione del conflitto

In questa fase le parti sviluppano le opzioni risolutive soppesando vantaggi e svantaggi. A tale scopo si adottano procedure atte a favorire la creatività quali il brainstorming. Una volta sviluppate le opzioni si scelgono quelle maggiormente confacenti agli interessi delle parti.

Le parti coinvolte nel conflitto hanno convenuto quanto segue:

Il signor Schuster si è assunto una parte dei costi corrispondente all'incirca alla metà dell'importo originario. Il comune ha pagato l'importo residuo nonché i lavori di bitumatura e si è assunto inoltre la pulizia della canaletta di scarico. La soluzione elaborata dalle parti è una soluzione win-win, come già dicevo, ed è stata possibile soltanto nel momento in cui le parti hanno avuto l'impressione che fosse vantaggiosa per entrambi. Io stessa non avevo presentato proposte di soluzione. La soluzione è stata possibile in seguito a un sopralluogo e un ulteriore colloquio presso la sede della difesa civica. Il secondo incontro è avvenuto in un'atmosfera distesa. Entrambe le parti

³¹ formulazione del signor Schuster

si sono di nuovo rapportate in modo rispettoso e ho avuto l'impressione che la soluzione non avesse lasciato l'amaro in bocca a nessuno.

3.6 Fase 5: Accordi conclusivi

In una nota inviata alle parti ho riassunto i punti da loro concordati. Non era stata richiesta la loro firma. Sebbene le situazioni nel caso concreto non fossero sempre tali da potere applicare perfettamente i metodi della mediazione, ritengo tuttavia che comunque vi si riscontri la struttura fondamentale della procedura di mediazione.

4 Considerazioni finali e prospettive

Ho trovato poca bibliografia sul tema "Mediazione-difesa civica".³² Che la tendenza vada tuttavia verso l'introduzione della mediazione nelle difese civiche è dimostrato dal fatto che sporadicamente delle difese civiche già offrono la mediazione e hanno fatto buone esperienze in merito.³³ Al riguardo Haller dice: "Diverse difese civiche in tutto il mondo hanno assunto il ruolo di mediatori neutrali tra le parti invitate intorno ad un tavolo ancora in tempi in cui la 'mediazione' non era sulla bocca di tutti come alternativa alle procedure tradizionali di composizione dei conflitti e non veniva ancora insegnata in corsi di formazione".³⁴ Haller rimanda, fra l'altro, a quanto rilevato da Rolf Steiner nella sua dissertazione sulla mediazione nella difesa civica: "Le difese civiche parlamentari talvolta sono congeniali alla mediazione ... e possono essere un terreno fertile per la mediazione grazie alle loro condizioni quadro istituzionali eccezionali e alle strutture a loro disposizione."³⁵ Haller è del parere che non è un caso che le difese civiche nei paesi francofoni quasi sempre siano ufficialmente definite "médiateur".

Occupandomi di mediazione nel presente lavoro e nella mia vita professionale ho potuto trarre la conclusione che la mediazione - *limitata esclusivamente all'attività di mediazione in quanto tale* - non solo sarebbe possibile anche presso la difesa civica altoatesina, ma senz'altro sensata ed efficace. Adottando la procedura di mediazione come metodo specifico per la soluzione di conflitti al posto della pura mediazione, potrebbe nascere - per l'attività di mediazione della difesa civica - una possibilità che permette al difensore civico/mediatore di rinunciare a proprie proposte di soluzione che spesso vengono richieste dalle parti coinvolte nel conflitto.

Anche se nel caso concreto non ho partecipato attivamente alla ricerca di una soluzione, può capitare che le parti coinvolte nel conflitto traggano dei vantaggi dalla competenza specifica e esperienza del difensore civico.

Nella procedura della mediazione di norma il mediatore deve rimanere in secondo piano anche se può capitare che si facciano delle valutazioni. In tale caso tuttavia il mediatore corre il rischio che pur sforzandosi a essere neutrale non ci riesca.

³² Siegwart, Ombudsstellen und Mediation, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Schulthess, 2002

³³ cfr. Mario Flückiger, Médiateur ou critique? - Expériences d'un ombudsman au niveau communal, SGP, 2002

³⁴ Haller, ibidem, pag. 50 e segg.

³⁵ Purtroppo non ho potuto consultare la dissertazione sulla mediazione nella difesa civica di Rolf Steiner in quanto è contenuta in un libro che verrà pubblicato nel maggio 2003 da lui insieme all'autore Andreas Nabholz, difensore civico del cantone Basilea-città. Il libro "Ombudsman-Mediation", mediazione nell'amministrazione pubblica, in particolare attraverso le difese civiche parlamentari in Svizzera, con tabelle e casi concreti, Schulthess, Zurigo 2003, nella case history 16 descrive la mediazione classica strutturata nelle singole fasi (mediazione di un conflitto sul lavoro all'interno dell'amministrazione risalente all'anno 2002)

Haynes è del parere che uno dei motivi per il successo della mediazione stia "... nella convinzione e nell'esperienza - talvolta acquisita con tanta difficoltà - che delle soluzioni individuate dalle parti stesse vengano più facilmente accettate che non quelle imposte dall'esterno. In inglese si parla di 'empowering' delle parti coinvolte nel conflitto, vale a dire si restituisce ai diretti interessati il potere di decidere come risolvere il conflitto. E ciò è anche logico: gli interessati conoscono meglio di terzi i loro interessi e le loro esigenze." Studi empirici hanno dimostrato che sono questi gli accordi che durano di più.³⁶

La legge che disciplina la difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano (cfr. punto 1.2.1) in linea di massima garantisce le condizioni necessarie a tale riguardo concedendo anche lo spazio d'intervento necessario.

Mi chiedo se in Alto Adige siano già maturi i tempi per la mediazione in senso classico da parte della difesa civica. Le amministrazioni pubbliche opporranno resistenza?

Al riguardo ho interpellato il difensore civico in carica dott. Werner Palla, che sostiene la seguente tesi, qui di seguito riportata testualmente:

"La questione va analizzata da due angolazioni:

- 1. Per il difensore civico parlamentare classico, il difensore civico, in Alto Adige e altrove, non è una questione di 'tempi maturi' perché egli lavora 'in modo assolutamente libero e indipendente'. Pertanto è lui a decidere se adottare o meno la procedura della mediazione richiesta dalle parti coinvolte nel conflitto - cittadini e autorità. Se il difensore civico dopo la valutazione della situazione ritiene utile l'adozione della mediazione classica per trovare una soluzione, egli terrà conto della richiesta delle parti. Tuttavia c'è da chiedersi, sia in Alto Adige che altrove, se il difensore civico parlamentare classico abbia effettivamente acquisito la tecnica della mediazione. Ciò sarebbe comunque auspicabile.*
- 2. In genere sono le parti a fare la richiesta di mediazione in senso classico al difensore civico. Questi al massimo può offrire di fungere da mediatore. In fondo il tutto dipende dal fatto se le parti coinvolte nel conflitto - cittadini e autorità - conoscano effettivamente la mediazione come mezzo per la soluzione di conflitti. Soltanto chi conosce questo strumento chiederà al difensore civico di adottare la mediazione classica risp. accetterà la sua offerta di avviare una tale procedura. Per quanto concerne la conoscenza specifica della mediazione come strumento adeguato per risolvere un conflitto, sono del parere che ci sia un notevole deficit non soltanto tra i cittadini ma in particolare anche presso le amministrazioni pubbliche. Pertanto ogni iniziativa volta a una maggiore diffusione della conoscenza di questo metodo è molto preziosa e i responsabili della formazione e dell'aggiornamento in Alto Adige farebbero bene a concentrare la loro attenzione sul tema della mediazione classica (della difesa civica)."*

E' difficile prevedere ora quali saranno gli sviluppi futuri. In ogni caso ho potuto constatare che degli elementi della mediazione sono indubbiamente riscontrabili nella mia attività professionale quotidiana che ora riesco ad identificare meglio e che mi aiutano a svolgere meglio il mio ruolo nel mio lavoro all'interno della difesa civica.

³⁶ Haynes, op. cit., ibidem, pag. 11

Bibliografia

- Besemer, Christoph, Mediation - Vermittlung in Konflikten, Stiftung Gewaltfreies Leben - Werkstatt für gewaltfreie Aktion, Baden, Königfeld - Heidelberg - Freiburg, 2000.
- Dähler, Thomas, relazione commemorativa "25 Jahre Ombudsmann/Ombudsperson des Kanton Zürich", 2003.
- Flückiger, Mario, "Médiateur ou critique? - Expériences d'un ombudsman au niveau communal", SGP, 2002.
- Duss-von Werdt, Joseph, "Mediation als Haltung und Handlung", relazione presso l'ordine degli avvocati della corte d'appello di Monaco di Baviera, 1999.
- Fisher, Roger, Ury, William, Patton, Bruce, Das Harvard-Konzept, Francoforte/Meno, New York, 1996.
- Glasl, Friedrich, Konfliktmanagement, Berna, Stoccarda, 1994.
- Haller, Walter, relazione commemorativa "25 Jahre Ombudsmann/Ombudsperson des Kanton Zürich", 2003.
- Hansen, Jürgen, die Institution des Ombudsman, Francoforte/Meno, 1972.
- Haynes, John M., Reiner, Bastine, Link, Gabriele, Mecke, Axel, Scheidung ohne Verlierer, Monaco di Baviera, 2002.
- Klammer, Gerda, Geißler, Peter, Mediation, Vienna, 1999.
- Krämer Karl-Anton, dattiloscritto "Konstruktives Verhandeln".
- Montada, Leo, Kals, Elisabeth, Mediation, Weinheim, 2001.
- Palla, Werner nella relazione commemorativa Roland Riz 75, coordinatore Klaus Dubis, Bolzano, 2002.
- Pfisterer, Thomas, Konsens- und Mediationslösungen im öffentlichen Recht, ZSR (Zeitschrift für Schweizerisches Recht), 3^o quaderno, vol. II, 2002.
- Ripke, Lis, Die fünf Phasen der Mediation, Zeitschrift für Mediation Nr. 2/1998, pagg. 85-88.
- Rosenberg, Marshall B., Gewaltfreie Kommunikation, Paderborn, 2001.
- Roth, Monika, Schwarz, Susanne, Roth, Rolf "mediation@konflikte.streit.beziehungskisten.02", Zurigo 2002.
- Siegwart, Karine, Ombudsstellen und Mediation, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Schulthess, 2002.

Allegato N. 3

Dott. Tiziana De Villa

Resoconto sul praticantato di due settimane nell'agosto del 2003, presso la Difesa civica dei malati degli Ospedali del Tirolo (Clinica universitaria di Innsbruck, Ospedale di Hochzirl, Ospedale di Natters, Ospedale psichiatrico di Hall e Clinica della riabilitazione del Tirolo) presso la dottoressa Gertrud Kalchschmid

Il mio praticantato è stato reso possibile grazie ad un accordo tra il mio direttore, il Difensore civico dott. Werner Palla e la Difensora dei malati degli Ospedali del Tirolo di Innsbruck, dottoressa Gertrud Kalchschmid.

Sono stata accolta molto calorosamente.

Per primo mi è stata data la possibilità di prendere visione dettagliata dei fascicoli di quattro pratiche già concluse. Mi sono potuta fare così un'idea piuttosto precisa sul procedimento della Difesa dei malati nella trattazione delle singole pratiche. Le regole di base del procedimento sono le seguenti:

- 1) la descrizione, verbale o scritta, ed il più possibile dettagliata dei casi: i pazienti hanno la possibilità di esporre i casi personalmente e vengono ascoltati con grande partecipazione e con molta pazienza;
- 2) richiesta della cartella clinica e/o della presa di posizione dei medici;
- 3) esame dei documenti e valutazione di quali passi successivi intraprendere, i quali, a seconda dei casi, possono tra l'altro essere: la richiesta di una perizia medica indipendente, l'avvio di contatti con la competente società di assicurazione e, contemporaneamente, la richiesta di risarcimento danni e
- 4) una valutazione conclusiva per la persona che si è rivolta alla Difesa dei malati ed eventualmente per il servizio sanitario competente.

Nel corso del mio praticantato la dottoressa Kalchschmid si è occupata dei seguenti casi, alla cui trattazione ho potuto partecipare direttamente:

- 1) Un uomo si presenta in compagnia di un'assistente sociale. Da più di otto anni fa uso di metadone e perciò deve recarsi regolarmente nel Reparto di dermatologia (è infetto da HIV) per ricevere i medicinali e sottoporsi ai controlli. Egli lamenta che un infermiere del Reparto lo tratterebbe molto male, gli si rivolgerebbe gridando e, quando lui non riesce a presentarsi puntualmente agli appuntamenti, lo offenderebbe dicendogli che non serve si presenti più. Ciò gli pare una vessazione. In quel momento lui si sta preparando ad un esame per ottenere un lavoro. A questo fine è necessaria anche la presa di posizione dei medici e degli infermieri: egli vuole per prima cosa superare l'esame e solamente dopo inoltrare la sua protesta alla Difesa dei malati.
- 2) Una signora era stata operata al ginocchio nel Reparto di ortopedia; il ginocchio si era gonfiato improvvisamente in modo rilevante. Immediatamente dopo l'operazione subentrarono numerosi problemi, tra l'altro dolori continui e insopportabili. La paziente venne visitata molte volte, venne fatto un nuovo piccolo intervento, ma non si risolse nulla. Ella fece anche delle terapie riabilitative, ma invano. Complessivamente venne visitata otto volte. I medici del Reparto di ortopedia non sapevano come aiutarla e le consigliarono addirittura di sottoporsi ad una visita psichiatrica. La signora è disperata. La dottoressa Kalchschmid le ha consigliato per prima cosa di fissare un appuntamento nel reparto "Unfallchirurgie", in particolar modo presso un bravo medico, affinché questi la possa aiutare per i dolori molto forti. Lei, la Difensora dei malati, per parte sua richiederà la cartella clinica, la valuterà e richiederà una presa di posizione dei medici competenti sulla protesta.
- 3) Una giovane mamma espone il seguente problema: la sua bambina di tre anni soffre di una forma molto aggressiva di tumore. È stata operata e sottoposta a chemioterapia. Ora la bambina starebbe abbastanza bene. Lo specialista ha consigliato a tutta la famiglia di sotto-

porsi ad una terapia riabilitativa di carattere psicologico, che si svolge in Germania. Una terapia simile non si può fare in Austria. Lo specialista ha scritto altresì un'attestazione secondo la quale la famiglia abbisogna urgentemente di questa terapia. La cassa di malattia ha rifiutato di assumere i costi in base ad un parere della Clinica. La Direzione della clinica infatti è dell'opinione che, poiché la bambina non ha speranze di guarigione, la terapia per la famiglia non sia vantaggiosa. La madre è disperata. Ci sarebbe la possibilità di inoltrare ricorso presso il tribunale del lavoro per portare il problema a soluzione definitiva. La dottoressa Kalchschmid ne ha parlato telefonicamente con la Direzione della clinica ed, in base al loro accordo, scriverà per conoscere nel dettaglio le motivazioni della clinica. Si cercherà di risolvere la questione.

- 4) Un giovane uomo soffre da molto tempo di depressione maniacale. È stato ricoverato nel Reparto psichiatrico della Clinica ed ha assunto farmaci antidepressivi. Probabilmente si è verificato un sovradosaggio dei medicinali ed il paziente ha subito una paralisi dell'intestino. È stato operato d'urgenza ed è stato collocato in coma artificiale. La paralisi intestinale è una malattia quasi senza guarigione. Per prima cosa si richiede la cartella clinica ed in base ai documenti si richiederà la presa di posizione dei medici competenti.
- 5) Il 4 di aprile una giovane donna si reca dal suo medico dentista per l'estrazione del dente del giudizio. Nel corso dell'intervento è stato lesa un nervo e la paziente non sente più la parte sottostante alle labbra. Che cosa deve fare? La Difensora dei malati le consiglia di andare da un neurologo, affinché questi possa fare la diagnosi esatta. Nel caso si tratti di una prognosi con probabilità di cura prolungate nel tempo (un anno o più) è consigliabile che la paziente si rechi nuovamente dal dentista e si faccia consegnare i documenti medici. Con questi si può rivolgere all'assicurazione del dentista. L'assicurazione dovrebbe pagare un indennizzo. **La dottoressa Kalchschmid mi ha detto che lei non è competente per i medici privati, ma da' dei consigli anche in questo campo. Per i casi in cui sono coinvolti medici privati è competente l'istanza arbitrale presso l'Ordine dei medici.** Si apre comunque una pratica nel caso in cui la paziente si ripresenti a causa di difficoltà.
- 6) Una signora si rivolge alla Difesa dei malati ed espone il seguente problema: recentemente è stata ricoverata nel Reparto di medicina, ma si è rifiutata di assumere determinati medicinali, perché – così ha riferito la paziente – non le erano state fornite le informazioni. Ora afferma di averne avuto comunque un danno. La dottoressa Kalchschmid cerca di spiegarle che non può aver subito un danno se non ha assunto i medicinali. Ma la paziente insiste che avrebbe avuto un danno se li avesse presi. È difficile farle capire che non esiste il fatto. La paziente è una persona difficile, che si è rivolta già molte volte alla Difesa dei malati. Viene comunque ascoltata pazientemente.
- 7) Una signora ha avuto un bambino poco tempo prima. Durante tutta la gravidanza ha sofferto di una trombosi, la quale subito dopo il parto si è aggravata ed è divenuta incurabile (trombosi alle gambe e al bacino). Ora non può camminare per più di venti minuti, si deve poi subito sedere, ma non può nemmeno rimanere seduta a lungo. Lei stessa è medico e non può svolgere il suo lavoro. Per lungo tempo è stata in malattia, in novembre andrà in pensione, nonostante abbia solamente 44 anni. Ora vuole una spiegazione su come mai la sua trombosi è stata curata così male subito dopo la gravidanza. Infatti ricevette solamente 20 mg anziché 60 di una sostanza specifica fluidificante. Questo medicinale viene infatti dosato a seconda del peso del corpo. La dottoressa Kalchschmid chiederà la cartella clinica ed in seguito un parere medico. Contemporaneamente il caso verrà segnalato all'assicurazione.
- 8) Una giovane donna venne sottoposta il 7 luglio 2003 ad una computertomografia con infiltrazione mirata. L'iniezione le causò un dolore acuto e si accorse di non poter più muovere le gambe. Venne ricoverata nel Reparto vascolare ma non venne informata sui possibili motivi della paralisi. I medici le dissero che la paralisi parziale sarebbe regredita in un paio di mesi. Ora può camminare, ma con difficoltà. Non può però quasi camminare in salita e in discesa. La giovane donna lavora in una banca, allo sportello. La banca le è venuta incontro, offrendole un altro posto non così faticoso. Ora deve sottoporsi a delle terapie, anche se gratuite. I medici le hanno detto che ha diritto ad essere prelevata a casa dall'ambulanza: tuttavia ha ricevuto una fattura di più di 300 euro. Allo sportello dell'ospedale le sarebbe stato detto che

deve pagare il trasporto, dal momento che non è totalmente paralizzata. Ogni viaggio costa 44 euro.

La Difensora:

- richiederà la cartella clinica,
- richiederà la presa di posizione dei medici interessati;
- segnalerà il caso all'assicurazione,
- invierà la paziente da un medico legale per una perizia.

Secondo la Difensora la signora non deve pagare la fattura, fintantoché la questione non sarà chiarita. **Ho chiesto alla Difensora se richiede per prima cosa la cartella clinica ed in seguito la presa di posizione del medico oppure entrambe le cose contemporaneamente. Mi ha detto che per prima cosa richiede la cartella clinica e solamente dopo la presa di posizione del medico. C'è un motivo: se richiedesse per primo la presa di posizione del medico, potrebbe accadere che alcuni documenti delicati non siano disponibili.**

- 9) La signora T. la cui figlia è ricoverata nel Reparto di terapia intensiva in seguito ad un grave incidente d'auto, si presenta alla Difensora civica. Si tratta in sostanza di questo: la signora T. è separata dal marito e non vuole che questi visiti la figlia nel Reparto di terapia intensiva. Ha proibito ai medici di far accedere il padre dalla figlia. I medici si sono rivolti alla Difensora civica, chiedendo un consiglio su come comportarsi correttamente dal punto di vista legale. La dottoressa K. ha contattato il giudice ed ha spiegato la situazione. Il giudice ha rilasciato al padre un'autorizzazione, affinché questi possa vedere la figlia. Quando la madre è venuta dalla Difensora era molto arrabbiata e voleva sapere chi aveva deciso e che cosa esattamente. La dottoressa K. le ha spiegato che il giudice ha preso la decisione e che intende anche nominare un tutore per la figlia. Ciò al fine di evitare future liti.

Un altro caso particolare:

una giovane donna si sottopone ad un'operazione al seno, per rimpicciolirlo. Rimane per tre giorni in ospedale. Durante la visita di controllo emerge che si è verificata una leggera infezione, in seguito subentra una necrosi che richiede un'ulteriore operazione. Rimangono delle cicatrici, per eliminare le quali la donna si sottopone ad una nuova operazione in un altro ospedale. Il medico legale è tuttavia dell'avviso che l'ospedale ha agito correttamente e che la paziente non ha subito un danno alla salute a causa del trattamento sanitario.

La Difesa dei malati dispone di un fondo.

Tramite il fondo viene concesso un risarcimento a quei pazienti che hanno subito dei danni a causa di trattamenti sanitari negli ospedali del Tirolo (legge sulla costituzione di un fondo per il risarcimento dei pazienti a causa di danni in correlazione a trattamenti medici negli ospedali del Tirolo, entrata in vigore il 1.1.2001).

In sostanza viene concesso un risarcimento danni tramite questo fondo nel caso in cui non si verifichi un errore da parte del medico, ma ci sia un nesso causale tra il trattamento ed il danno.

Riassumendo posso dire che il praticantato, breve ma intenso, è stato molto utile per i miei compiti presso la Difesa civica della Provincia di Bolzano - per il settore della sanità - Di questo sono molto grata alla dottoressa Gertrud Kalchschmid.

Allegato N. 4

RELAZIONE SULLO STAGE COMPIUTO NELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA PROVINCIA DI BOLZANO/BOZEN

Agosto 2002

ANNA CHADIA

Durante il Convegno "*Il Difensore civico nel Sistema delle Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani*", tenutosi nei giorni 19 e 20 Giugno del 2002 a Padova e organizzato dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova per i suoi 20 anni di vita, ho avuto la possibilità di ascoltare la relazione del sig. Werner Palla, Difensore civico della Provincia di Bolzano/Bozen, e presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman.

Nel suo interessante intervento, il Dott. Werner Palla accennò la possibilità di effettuare uno stage presso l'Ufficio del Difensore civico di Bolzano.

In questo periodo stavo concludendo la mia tesi per il Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione (E.MA.), con sede a Venezia e co-organizzato dalla Commissione Europea e 29 Università dei 15 paesi dell'Unione Europea. Al Master partecipavano 6 persone per ognuno dei 15 paesi dell'Unione, e io facevo parte della rappresentanza greca.

Sono stata presentata al dott. Palla dal personale del Centro Diritti Umani, nel quale facevamo la nostra ricerca per la tesi. Visto il mio interesse per il tema della difesa civica, ho colto l'occasione al volo e così nel mese d'agosto 2002 mi recai a Bolzano/Bozen.

Prima ancora di andare via dall'Università di Padova, dove facevo il mio secondo semestre di studi (nell'E.MA. il primo semestre è tenuto in Venezia e per il secondo si può scegliere tra uno dei 29 Università partecipanti, uno dei quali è questo di Padova), mi è stato accennato che ero fortunata di aver scelto il dottor Palla, noto per le sue capacità e conoscenze nell'ambito della difesa civica, come responsabile dello stage.

Sono anche stata avvisata che a Bolzano si parla il tedesco: con la piacevole sensazione che avrei potuto migliorare il mio tedesco, presi il treno per Bolzano.

Il mio tedesco era senza dubbio inadeguato, poiché l'avevo imparato anni fa e sempre parlato poco: fattore decisivo di ciò è che quasi tutte le persone di madrelingua tedesca con cui avevo parlato sino allora cercavano di agevolare le conversazioni utilizzando l'inglese. La stessa cosa è successa a Bozen: tutte le persone con cui ho parlato erano gentilissime a conversare in italiano con me, visto che con questa lingua me la cavavo meglio. Risultato: il mio livello di conoscenza del tedesco è rimasto, quasi, com'era prima.

Era la prima volta che andavo più a nord di Verona, e sono rimasta veramente colpita dai paesaggi del Trentino Alto Adige a cominciare dalle montagne verdi, dai laghi, dai fiumi e dalla disponibilità delle persone nei confronti degli stranieri.

Per tutta la mia permanenza a Bolzano sono stata accolta dalla famiglia del Dottor Palla nella sua casa a Caldaro, che ovviamente ho ringraziato e ringrazio ancora moltissimo, ed in particolar modo la moglie, sig.ra Marlen Palla, la quale oltre ad essere gentilissima, fa i migliori "brötchen e müesli" che io abbia mai assaggiato.

Lo stile di vita nell'Alto Adige - Sud Tirolo è a misura d'uomo. Il rispetto per la natura si traduce anche in rispetto per il benessere della persona, per i ritmi della natura e la cura dell'ambiente. Ad esempio il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani è sicuramente altissimo rispetto al resto dell'Italia. C'è una diffusa coscienza cittadina della responsabilità delle persone verso la propria città e provincia.

Il rispetto per la persona si esprime anche nel modo in cui sono organizzati i servizi per il pubblico: anch'essi sicuramente a misura d'uomo. Il personale operante nell'Ufficio del Difensore civico, tutto composto di dinamiche donne, è accogliente e pronto ad aiutare: una bella sorpresa per chi è abituato ad orari e tempi dei servizi pubblici mediterranei, come ad esempio in varie parti dell'Italia e della stessa Grecia: sia il dott. Palla sia le sue collaboratrici giungevano in ufficio molto tempo prima dell'apertura per poter organizzare nel migliore dei modi la giornata lavorativa.

Prima di tutti, arrivava il dott. Palla, pratica che si riscontra solo in poche aziende private. All'apertura dell'ufficio al pubblico e/o ai clienti tutto il personale era già pronto ad occuparsi di loro.

Il primo compito che mi fu assegnato consisteva nel leggere la relazione in cui si evidenziavano i lavori degli anni precedenti al fine di capire il tipo di lavoro che si espletava nell'ufficio: capire quali potevano essere i casi risolti e le attività svolte potevano essere di notevole aiuto per il prosieguo dello stage.

Entrata nel clima dell'ufficio, mi dedicai ad alcune pratiche ancora in gestione, al fine di capire come possono essere aiutati le persone nelle loro controversie con gli enti statali.

Per ogni caso c'è una persona responsabile, fattore importante per la continuità delle azioni intraprese: oltre ad agevolare i clienti, i quali sanno a chi rivolgersi per eventuali domande, ciò permette di avere sempre una persona incaricata con il contatto con l'Ente specifico, avendo buona conoscenza del cliente e della situazione.

Inserita nell'ambiente lavorativo, ho assistito, sotto specifico consenso dei clienti, a vari colloqui.

Essendo psicologa non ho potuto fare a meno di osservare l'ottimo clima dell'ufficio tra i vari collaboratori e gli stessi clienti: l'atmosfera positiva creata all'interno dell'ufficio, dovuto anche al reciproco rispetto tra i collaboratori, si traduceva nella maggiore efficacia per la risoluzione dei vari casi. La fiducia nella capacità di risolvere i problemi significava maggiore disponibilità verso i clienti. Molto spesso nell'amministrazione pubblica, come ho potuto osservare nei quattro anni in cui ho lavorato nel settore in Grecia, gli impiegati si dimostravano poco disponibili nei confronti dei clienti, anche per la paura di rivelarsi inadeguati nei loro compiti oltre che di fronte ai clienti anche verso i collaboratori: la stima che si può instaurare tra le persone nell'ambito dell'attività lavorativa eviterebbe tali comportamenti.

A volte si rivolgono al Difensore civico persone che hanno controversie con privati: in tal caso non viene mai detto agli interlocutori che " *non è nostro compito* ", ma si ascoltano i loro casi con attenzione cercando di dare consigli su come procedere ed a chi potersi rivolgere. Il rispetto per le persone confutato nell'ufficio del Difensore civico agevola non di poco i clienti i quali non si sentono abbandonati a se stessi ma tutelati. Ovviamente, è capitato che alcuni clienti risultassero essere a dir poco tesi, ma il clima interno all'ufficio ha permesso di oltrepassare anche quest'ostacolo.

Con molto piacere osservai che oltre a chiedere consigli al dott. Palla, le collaboratrici si potevano consultare tra loro in modo da risolvere nel migliore dei modi i problemi che via via si presentavano.

Posso affermare che la parola d'ordine dell'ufficio è "*La priorità è l'interesse del cliente*", senza far pesare l'autorità professionale dei collaboratori: si procede sempre con attenzione ed in modo di trovare, con il negoziato, una soluzione soddisfacente per tutti gli interlocutori.

Lo scopo del Difensore civico non è, sicuramente, quello di castigare gli addetti degli enti pubblici che possono aver commesso degli errori (per questo ci sono le aule dei tribunali), ma di mediare e quindi risolvere le varie traversie: infatti, non è nell'interesse dei clienti entrare in controversia con gli enti pubblici né il Difensore civico è il vendicatore dei soppressi: nell'ufficio ho imparato bene che il Difensore è il tramite, e così deve comportarsi. La prima capacità di un Difensore civico è quella della negoziazione e per questa è necessario sapere ascoltare, anche se una delle due parti, ente o cliente, ha evidentemente fatto qualcosa che non doveva.

Nel suo lavoro l'Ombudsman svolge anche il compito di consulente alla persona, e per questo è necessario avere anche capacità attinenti alla sfera della psicologia.

Con la stessa gentilezza e fermezza con cui vengono trattati i clienti privati, vengono trattati anche gli enti statali: anche gli impiegati statali meritano rispetto per i loro diritti. Molte volte la gentilezza può ottenere risultati migliori e più rapidi delle cosiddette vie processuali. Quello che ho visto è che ogni caso fa storia per se, e così è seguito individualmente. Per la maggior parte dei casi è necessario impiegare tempo e pazienza per contattare gli enti statali. Ogni caso risolto in modo positivo sia per il cliente sia per l'ente rende sempre più stimata e solida la reputazione dell'ufficio: ciò contribuisce alla maggiore disponibilità dell'ente rispetto ai successivi casi di controversia. I dirigenti degli enti capiscono che è nel loro interesse collaborare con la Difesa civica e non ostacolarla. La relazione di fine anno redatta dal Difensore civico aiuta in questo senso.

L'Ombudsman dell'Alto Adige-Sud Tirolo opera in tutta la Provincia con consultazioni settimanali in tutte le città maggiormente abitate e bisettimanali nelle città e/o villaggi nelle città di dimensioni più piccole. Ho avuto la fortuna di assistere a questi incontri, avendo così la possibilità di vedere tutta la bellissima provincia del Tirolo del Sud.

Nelle cittadine con bassa densità di popolazione, il dottor Palla riceveva il pubblico in uffici gentilmente concessi dagli enti statali: questa concessione rappresenta il riconoscimento da parte delle Autorità locali dell'importante ruolo del Difensore civico.

Mi ha colpito soprattutto la sessione nell'area abitata dalla minoranza dei ladini, un'area di grande bellezza naturale, 'nascosta' tra grandi vallate nelle montagne. I ladini costituiscono una minoranza linguistica nell'interno di un'altra minoranza, quella tirolese. Come per tutte le minoranze, il Difensore civico è per loro una protezione indispensabile, per ragioni pratiche ma anche psicologiche: sapere a chi rivolgersi è una garanzia aggiuntiva. Il fatto che il Difensore civico vada da loro regolarmente, nonostante le grandi distanze, crea fiducia ed evita l'isolamento della popolazione ladina. Per molti di loro, viaggiare sino a Bolzano sarebbe un serio impedimento alla consultazione dell'Ombudsman.

Anche la numerosa popolazione di madrelingua tedesca (più specificamente, tirolese) si trova in uno stato dove la lingua ufficiale è l'italiano. I diritti della popolazione, che costituisce una minoranza linguistica per l'Italia, non sono sempre stati rispettati. E' per questo è indispen-

sabile che possono parlare la loro madrelingua negli enti statali e anche con l'Ombudsman. Soprattutto per la gente delle aree rurali, i quali di solito hanno scarsa esperienza del linguaggio burocratico, esprimersi nella loro lingua li fa sentire protetti davanti a uno stato che, soprattutto per i più anziani, non sentono pienamente loro.

Naturalmente, anche le persone di madrelingua italiana possono rivolgersi al Difensore civico nella loro lingua. Questi erano i colloqui che capivo meglio. Infatti, il tirolese parlato è significativamente differente dal "hochdeutsch" che ho imparato nella scuola di lingue. In generale, con le persone di scolarizzazione alta in Bolzano si poteva passare dal tedesco all'italiano senza notarlo tanto (a parte me che avevo difficoltà con il mio tedesco).

È ovvio che per il Difensore civico poter colloquiare con la stessa lingua del cliente porta ad un'analisi completa dei vari problemi e quindi ad una corretta soluzione.

Con la presidenza del Dottor Palla dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman, ho avuto l'opportunità di essere informata su convegni internazionali e sull'attività dei difensori civici in tutta l'Europa. Molto interessante è stato il racconto dell'esperienza di collaborazione con gli Istituti di Difesa Civica nei paesi balcanici.

Da quanto ho potuto osservare in molte organizzazioni operanti nel Sud Tirolo vi sono molte donne, non solamente in ruoli secondari, ma anche in ruoli primari di dinamici quadri e direttrici: questo era particolarmente evidente nello stesso Ufficio del Difensore civico.

Sarebbe utile per la vita comunale se anche nel resto del Paese e in Grecia si potesse presto arrivare a queste proporzioni. Il rispetto per le persone in genere non può non passare dal rispetto della personalità e del grande potenziale della metà della popolazione, appunto, le donne.

In conclusione, la mia permanenza a Bolzano, anche se breve, e lo stage presso l'Ufficio dell'Ombudsman sono stati bellissimi e molto interessanti. Ho osservato da vicino come operare all'interno di un ente per la difesa civica; ho imparato il valore della negoziazione in quest'ambito e ho conosciuto tutta un'altra cultura nella relazione del pubblico col privato per la collaborazione e l'erogazione di servizi a misura d'uomo: Mi augurerei di vedere questo modo di fare in città come Atene o Roma.

Vorrei ringraziare tutte le collaboratrici dell'Ufficio che mi hanno seguito e soprattutto il dott. Werner Palla e la sua famiglia per la loro bellissima ospitalità.

Anche se ne sono rimasta solo per due settimane, l'esperienza è stata molto significativa. Mi ha dimostrato chiaramente che un'efficace difesa civica passa dalla cultura del rispetto dei diritti della persona, come cittadino (ambito civico), collaboratore o cliente (ambito lavorativo), come persona in generale (ambito sociale).

La cultura del rispetto dei diritti umani è una qualità che imprime tutta la vita, personale e comunale e non solo delle dichiarazioni solenni.

Spero che questa verità sia presto riconosciuta da più persone possibili.

Allegato N. 5

Iniziativa di formazione e aggiornamento "Il ruolo del difensore civico nella tutela dell'ambiente e del paesaggio"

Bolzano, 20 febbraio 2001

Breve riassunto di quanto elaborato da un gruppo di lavoro sul
tema "Un difensore civico per l'ambiente in Alto Adige"

Il gruppo di lavoro si chiede se con la situazione politica attuale sarebbe possibile introdurre in Alto Adige un difensore civico per l'ambiente. La maggior parte degli intervenuti è dell'avviso che attualmente non vi siano i presupposti.

Ciò nonostante il gruppo di lavoro ritiene utile introdurre questa figura in Alto Adige, dove la "realtà" porterebbe a propendere per il modello tirolese.

Si auspica che questa figura abbia: sufficienti competenze
 libertà decisionale
 possibilità di costituirsi parte civile

Posizione: il difensore civico per l'ambiente dovrebbe essere insediato presso il Consiglio provinciale e disporre delle adeguate risorse finanziarie per poter lavorare in piena autonomia.

Compiti: il difensore civico per l'ambiente dovrebbe

- essere una figura a cui cittadini e associazioni sanno di potersi rivolgere
- difendere natura e ambiente
- avere il diritto e il dovere di intervenire
- non avere voce in capitolo nelle procedure di autorizzazione
- avere funzioni di osservatore e di controllo con diritto di azione
- poter sollecitare prese di posizione
- osservare come si evolve la situazione e segnalare i punti critici
- fungere meno da fornitore di informazioni e consulente

Il difensore civico per l'ambiente dovrebbe avere una **formazione** da giurista e deve però anche potersi avvalere di esperti. Può però anche essere del settore, nel qual caso dovrebbe avere un supporto giuridico (interno, vale a dire fornito da appositi collaboratori). E' importante che sia una persona impegnata, tenace e capace di agire con grande fermezza.

Bolzano, 20 febbraio 2001

Allegato N. 6

A) FAQs - Domande fatte più frequentemente

Quali funzioni svolge il Difensore civico?

Il Difensore civico, eletto dal Consiglio provinciale, svolge la funzione di mediatore tra i cittadini e la pubblica amministrazione e si occupa principalmente della tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, operando in assoluta libertà e indipendenza.

Quali questioni rientrano nelle competenze del Difensore civico?

Il Difensore civico può controllare tutti gli organi e uffici dell'amministrazione provinciale nonché gli enti dipendenti da quest'ultima. Egli fornisce informazioni e consulenza e svolge la funzione di mediatore anche in merito a questioni concernenti il settore della sanità nonché la tutela dell'ambiente e della natura e, infine, questioni concernenti i bambini nonché i giovani. Egli ha, inoltre, la facoltà di occuparsi, seppure in misura limitata, di questioni concernenti i Comuni, la Regione e lo Stato, verificando, ad esempio, se tali istituzioni si sono attenute alle norme di legge.

Quali questioni esulano dalle competenze del Difensore civico?

Il Difensore civico non può intervenire sulle questioni riguardanti il settore privato oppure quelle oggetto di procedimenti giudiziari.

Quando interviene il Difensore civico?

Egli interviene su segnalazione o su richiesta dei diretti interessati, ma può farlo anche d'Ufficio, sia che si tratti di questioni ancora pendenti che di casi già conclusi. È infatti possibile rivolgersi al Difensore civico in qualsiasi fase di una controversia.

Chi si può rivolgere al Difensore civico?

Tutti i cittadini che hanno un problema rientrante nelle competenze del Difensore civico, ad esempio anche giovani, stranieri o minorenni, possono rivolgersi al Difensore civico.

Come presentare il proprio caso al Difensore civico?

È possibile esporre il proprio caso al Difensore civico sia per iscritto che verbalmente.

Il Difensore civico può divulgare le informazioni fornite dal cittadino?

No, il Difensore civico è soggetto al segreto d'Ufficio.

Come procede il Difensore civico quando un cittadino si rivolge a lui per essere aiutato?

Egli discute innanzi tutto nel dettaglio della questione con il diretto interessato. Successivamente egli può richiedere agli organi o agli uffici coinvolti nel caso un parere scritto o una presa di posizione nonché accedere, senza le limitazioni imposte dal segreto d'ufficio, a tutti gli atti che ritiene di dover consultare per risolvere tale questione. Egli consiglia il cittadino che chiede il suo intervento quali misure adottare e, contattando verbalmente o per iscritto la pubblica amministrazione, cerca di risolvere la controversia nel modo più equo possibile. Nel caso in cui non riesca a giungere a un accordo con l'organo o l'ufficio direttamente interessato, egli può inviare a tali sedi una raccomandazione scritta. Tuttavia il Difensore civico non può prendere provvedimenti impositivi, essendo egli tenuto, nell'espletamento delle sue funzioni, a fare il possibile per giungere alla composizione pacifica di una controversia.

Quanto costa ricorrere al Difensore civico?

Il ricorso al Difensore civico è gratuito per tutti i cittadini.

B) Legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14 "Difensore civico/difensora civica della Provincia autonoma di Bolzano"

Articolo 1 (Istituzione)

1. L'Ufficio del difensore civico/della difensora civica della Provincia autonoma di Bolzano è istituito presso il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.
2. La presente legge regola i compiti e le competenze dell'Ufficio del difensore civico/della difensora civica nonché la procedura per la nomina del difensore civico/della difensora civica.

Articolo 2 (Compiti del difensore civico/della difensora civica)

1. Spetta al difensore civico/alla difensora civica seguire, su richiesta informale degli interessati o d' ufficio, le pratiche e i procedimenti posti in essere dall'amministrazione provinciale nonché dagli enti da essa delegati, onde garantirne l'espletamento e lo svolgimento corretto dal punto di vista procedurale e tempestivo.
2. Come previsto dall'articolo 19, comma 3, della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, il difensore civico/la difensora civica può concludere convenzioni con comunità comprensoriali, comuni, unioni di comuni o consorzi di comuni ai fini dell'assunzione di tale ufficio. Il difensore civico/la difensora civica segnala al Presidente della giunta provinciale, ai sindaci e ai presidenti delle comunità comprensoriali eventuali ritardi, irregolarità e disfunzioni, indicandone le cause e proponendo possibili soluzioni.
- 2-bis. L'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale può determinare un importo forfettario che gli enti convenzionati di cui al comma 2 devono corrispondere al Consiglio provinciale per le maggiori spese derivanti dall'espletamento da parte dell'Ufficio del difensore civico del servizio a favore dei predetti enti.(1)
3. Ai fini di un espletamento efficace dei propri compiti, nei quali rientra anche l'attività di informazione, consulenza e mediazione in caso di conflitti, il difensore civico/la difensora civica può incaricare singoli dipendenti ad esso/essa assegnati di trattare questioni specifiche concernenti il settore sanitario, conformemente all'articolo 15 della legge provinciale 18 agosto 1988, n. 33, nonché la tutela dell'ambiente e della natura e gli interessi dei bambini e dei giovani.
4. Il difensore civico/la difensora civica ha il diritto di richiedere pareri.
5. Il difensore civico/la difensora civica svolge la propria attività in assoluta libertà e autonomia.

Articolo 3 (Modalità e procedure d' intervento)

1. Il cittadino che abbia in corso una pratica presso gli uffici della Provincia o degli enti di cui all'articolo 2 ha diritto di richiedere agli stessi, sia per iscritto sia oralmente, nel qual caso va stilato un promemoria, notizie sullo stato della pratica. Decorsi 20 giorni dalla richiesta senza che abbia ottenuto risposta o in caso di risposta insoddisfacente, può chiedere l'intervento del difensore civico/della difensora civica.
2. Il difensore civico/la difensora civica, previa comunicazione all'amministrazione competente, chiede al funzionario/alla funzionaria responsabile del servizio di procedere insieme a lui/lei all'esame della questione entro 5 giorni. Il difensore civico/la difensora civica e il funzionario/la funzionaria responsabile stabiliscono di comune accordo il termine entro il quale può essere risolta la questione che ha originato il reclamo.
3. Il fatto che in merito a un caso sia stato presentato un ricorso o un'opposizione in via giurisdizionale o amministrativa non esclude l'intervento del difensore civico/della difensora civica e non autorizza l'ufficio competente a negare informazioni o collaborazione.
4. Qualora il personale preposto ostacoli con atti od omissioni l'attività del difensore civico/della difensora civica, quest'ultimo/quest'ultima può denunciare il fatto all'organo discipli-

nare competente, il quale è tenuto a comunicare al difensore civico/alla difensora civica i provvedimenti adottati.

5. Il difensore civico/la difensora civica provinciale è tenuto/a a trasmettere ad istituzioni aventi analoghe funzioni i reclami che non rientrano nelle sue competenze. In assenza di simili istituzioni egli/ella, conformemente alle finalità dell'articolo 97 della Costituzione, comunica le eventuali disfunzioni agli uffici interessati chiedendo la loro collaborazione. Per questioni concernenti gli uffici amministrativi con sede a Roma o Bruxelles, egli/ella può avvalersi rispettivamente dei servizi dell'Ufficio di Roma della Provincia e dei servizi pubblici della UE.

6. Il difensore civico/la difensora civica è tenuto/a al segreto d'ufficio.

Articolo 4 (Diritto d'informazione del difensore civico/della difensora civica)

1. Il difensore civico/la difensora civica può richiedere verbalmente e per iscritto, al capo del servizio della Provincia o degli enti di cui all'articolo 2 interessati ai reclami, copia degli atti o dei provvedimenti che ritenga utili per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali e può consultare tutti gli atti attinenti la pratica, senza limiti del segreto d'ufficio.

Articolo 5 (Relazione del difensore civico/della difensora civica)

1. Il difensore civico/la difensora civica invia ogni anno al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e suggerimenti per un più efficace svolgimento dell'attività amministrativa e per assicurare l'imparzialità dell'amministrazione.

2. Il difensore civico/la difensora civica invia copia della relazione di cui al comma 1 al Presidente della giunta provinciale, ai sindaci, ai presidenti delle comunità comprensoriali, ai direttori generali delle unità sanitarie locali nonché a tutti coloro che ne facciano richiesta.

Articolo 6 (Elezione e nomina)

1. Il difensore civico/la difensora civica viene eletto/a dal Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano e nominato/a dal Presidente/dalla Presidente dello stesso; l'elezione viene effettuata a scrutinio segreto e, alla prima e alla seconda votazione, a maggioranza dei due terzi dei consiglieri. Alla terza votazione è sufficiente la maggioranza assoluta dei consiglieri.

2. Il difensore civico/la difensora civica deve possedere una particolare competenza ed esperienza in campo giuridico ed amministrativo.

Articolo 7 (Incompatibilità)

1. La carica di difensore civico/di difensora civica non è compatibile con quella di:

a) membro del Parlamento europeo, membro del Parlamento, membro del Consiglio regionale, membro del Consiglio provinciale, sindaco, membro della Giunta comunale nonché membro del Consiglio comunale;

b) magistrato della Corte dei conti assegnato al controllo degli atti dell'amministrazione provinciale, amministratore di enti, istituti ed aziende pubbliche;

c) amministratore di enti o imprese a partecipazione pubblica ovvero titolare, amministratore o dirigente di enti, istituti o imprese vincolati con le amministrazioni di cui all'articolo 2 da contratti di opere, di fornitura o di prestazione di servizi ovvero che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalle predette amministrazioni.

2. La carica di difensore civico/di difensora civica è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o dipendente e di qualsiasi commercio o professione.

3. Qualora intenda candidarsi alle elezioni comunali, provinciali, regionali, nazionali o europee il difensore civico/la difensora civica è tenuto/a a rassegnare le proprie dimissioni almeno 6 mesi prima della rispettiva scadenza elettorale; in caso di scioglimento anticipato del Consiglio provinciale, del Consiglio regionale, delle Camere o del Parlamento europeo, il difensore civico/la difensora civica che intenda candidarsi è tenuto/a a rassegnare le dimissioni entro i

7 giorni successivi alla data del rispettivo decreto di scioglimento. Qualora si candidi, non può sfruttare a scopo pubblicitario i fatti coperti da segreto d' ufficio. Nel periodo in cui è in carica, il difensore civico/la difensora civica non può ricoprire nessuna altra carica o funzione all'interno di partiti, associazioni o enti.

Articolo 8 (Durata in carica - revoca e disposizioni per la nuova elezione)

1. La durata in carica del difensore civico/della difensora civica coincide con la durata in carica del Consiglio provinciale dal quale è stato/a eletto/a; il difensore civico/la difensora civica continua ad esercitare provvisoriamente le sue funzioni fino alla nomina del successore.
2. Previa deliberazione del Consiglio provinciale, assunta a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti ed a scrutinio segreto, il Presidente/la Presidente del Consiglio provinciale può revocare la nomina del difensore civico/della difensora civica per gravi motivi connessi all'esercizio delle funzioni dello stesso/della stessa.
3. Qualora il mandato del difensore civico/della difensora civica venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza, il Presidente/la Presidente del Consiglio provinciale provvede ad iscrivere l'elezione del successore all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio immediatamente successiva.
4. Entro 30 giorni dall'elezione, il Presidente/la Presidente del Consiglio provinciale provvede alla nomina del difensore civico/della difensora civica.

Articolo 9 (Doveri del difensore civico/della difensora civica)

1. Entro 30 giorni dalla nomina, il difensore civico/la difensora civica è tenuto/a a dichiarare al Presidente/alla Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano:
 - a) che non sussistono o sono cessati i motivi di incompatibilità di cui all'articolo 7;
 - b) di avere provveduto a dichiarare, ai fini fiscali, tutti i propri redditi.
2. Qualora si accerti che le dichiarazioni di cui al comma 1 non sono state effettuate o non sono veritiere, il/la Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano revoca la nomina del difensore civico/della difensora civica e ne dà comunicazione al Consiglio stesso.

Articolo 10 (Indennità e rimborso spese)

1. Per la durata dell'incarico al difensore civico/alla difensora civica spetta l'indennità di funzione prevista per i consiglieri regionali della Regione Trentino-Alto Adige; per l'indennità di missione e il rimborso delle spese di viaggio viene fatto riferimento alle disposizioni vigenti per i consiglieri del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano. Le relative spese sono a carico del bilancio del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.
2. Il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano può stipulare a favore del difensore civico/della difensora civica, limitatamente alla durata dell'incarico, una polizza assicurativa di responsabilità civile.

Articolo 11 (Personale)

1. Per l'espletamento dei propri compiti il difensore civico/la difensora civica si avvale del personale messogli/le a disposizione dal Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano. Detto personale opera alle dipendenze funzionali del difensore civico/della difensora civica. Deve essere garantito alle cittadine e ai cittadini di tutti e tre i gruppi linguistici il diritto all'uso della propria madrelingua.
2. Gli organi dell'amministrazione provinciale nonché quelli delle comunità comprensoriali e dei comuni mettono a disposizione del difensore civico/della difensora civica i necessari locali per gli incontri con il pubblico e le iniziative di informazione e di consulenza.

Articolo 12 (Personale - norma transitoria)

1. Il personale di ruolo dell'amministrazione provinciale che alla data di entrata in vigore della presente legge risulta assegnato all'ufficio del difensore civico/della difensora civica è tra-

sferito, con il suo consenso, nella pianta organica generale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano. Esso viene inquadrato con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle disposizioni del Regolamento organico del personale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, nel profilo professionale corrispondente o simile, in base alle mansioni effettivamente svolte, a quello in cui risulta inquadrato presso l'amministrazione provinciale. In sede di trasferimento è riconosciuto, a tutti gli effetti, il servizio precedentemente prestato presso l'amministrazione provinciale o da questa riconosciuto.

2. Al personale trasferito nella pianta organica generale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano è comunque assicurato, in sede di inquadramento, un trattamento economico, tra quelli conseguibili per classi e scatti, di importo pari o immediatamente superiore a quello in godimento.

3. La pianta organica generale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano è aumentata nelle singole qualifiche funzionali di un numero di posti pari a quello del personale che viene trasferito e inquadrato ai sensi delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2. La conseguente rideterminazione della pianta organica generale del Consiglio provinciale avviene con decreto del/della Presidente del Consiglio provinciale.

4. Il ruolo generale del personale dell'amministrazione provinciale viene ridotto di tre posti, da 3.239 a 3.236 posti.

Articolo 13 (Norma finanziaria)

1. Le spese per l'Ufficio del difensore civico/della difensora civica sono a carico del bilancio del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano ed al loro finanziamento si provvede con le modalità stabilite dall'articolo 34 della legge provinciale 26 aprile 1980, n. 8.

Articolo 14 (Variazioni al bilancio 1996) - *omissis*

Articolo 15 (Disposizione finale)

1. È abrogata la legge provinciale 9 giugno 1983, n. 15.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Provincia.

(1) Il comma 2-bis è stato inserito dall'articolo 4 della L.P. 30 gennaio 1997, n. 1.

Allegato N. 7

Comuni convenzionati col Difensore civico provinciale:

Comune	delibera del consiglio comunale	numero di abitanti al 31-12-2001
1. Magrè	n. 5 del 27-02-1995	1.181
2. Cortina all'Adige	n. 19 del 29-03-1995	595
3. Sesto Pusteria	n. 10 del 03-04-1995	1.925
4. Terento	n. 14 del 10-04-1995	1.572
5. Villandro	n. 10 dell'11-04-1995	1.833
6. Silandro	n. 27 del 29-08-1995	5.733
7. Caldaro	n. 63 del 18-09-1995	6.859
8. Varna	n. 47 dell'11-10-1995	3.587
9. Barbiano	n. 43 del 12-10-1995	1.524
10. Trodena	n. 55 del 18-10-1995	959
11. Naz-Sciaves	n. 85 del 25-10-1995	2.430
12. Appiano	n. 99 del 30-11-1995	12.643
13. Renon	n. 76 del 19-12-1995	7.003
14. Sarentino	n. 81 del 20-12-1995	6.620
15. Laces	n. 4 del 26-02-1996	4.890
16. Funes	n. 12 del 28-02-1996	2.379
17. Selva Val Gardena	n. 17 del 28-03-1996	2.524
18. Bronzolo	n. 41 del 23-04-1996	2.294
19. Ortisei	n. 36 del 24-04-1996	4.499
20. Santa Cristina	n. 13 del 06-05-1996	1.741
21. Lasa	n. 62 del 07-08-1996	3.703
22. Termeno	n. 62 del 04-09-1996	3.194
23. Cortaccia	n. 55 del 26-09-1996	2.084
24. Laives	n. 81 del 30-09-1996	15.238
25. Nova Levante	n. 53 del 10-10-1996	1.825
26. Rasun-Anterselva	n. 51 del 28-11-1996	2.705
27. Monguelfo	n. 4 del 30-01-1997	2.529
28. Campo Tures	n. 12 del 27-02-1997	4.885
29. Egna	n. 21 del 26-03-1997	4.337

Comune	delibera del consiglio comunale	numero di abitanti al 31-12-2001
30. Meltina	n. 13 del 14-04-1997	1.450
31. Perca	n. 20 del 12-06-1997	1.313
32. Valle Aurina	n. 38 del 24-06-1997	5.530
33. Castelrotto *	n. 49 del 25-06-1997	5.988
34. S. Candido	n. 35 del 30-06-1997	3.099
35. Velturmo	n. 32 del 31-07-1997	2.537
36. Chienes	n. 24 del 28-08-1997	2.644
37. Gais	n. 56 del 28-11-1997	2.866
38. Campo di Trens	n. 8 del 27-02-1998	2.460
39. Predoi	n. 13 del 18-03-1998	634
40. Ultimo	n. 19 del 27-04-1998	3.004
41. Chiusa	n. 46 del 23-06-1998	4.624
42. Tirolo	n. 22 del 27-07-1998	2.348
43. Merano	n. 111 del 15-09-1998	33.404
44. Stelvio	n. 16 del 31-03-1999	1.307
45. Braies	n. 16 del 10-05-1999	635
46. Lana	n. 23 del 29-07-1999	9.752
47. Scena	n. 46 del 30-11-1999	2.673
48. Sluderno	n. 45 del 30-11-1999	1.853
49. Terlano	n. 48 del 30-11-1999	3.582
50. Senale-San Felice	n. 1 dell'11-04-2001	786
51. Lauregno	n. 13 del 01-06-2001	361
52. Bolzano	n. 51 del 16-05-2002	93.079
53. S. Martino in Badia	n. 196 del 04-09-2002	1.690
54. Badia	n. 56 del 23-09-2003	3.015
55. Prato allo Stelvio	n. 16 del 04-11-2003	3.140
56. Nalles	n. 54 del 12-11-2003	1.577
57. Montagna	n. 2 del 29-03-2004	1.480
		310.122

* convenzione disdetta

Allegato N. 8

Vereinbarung

im Sinne des Art. 19, Absatz 3 des Regionalgesetzes vom 4. Jänner 1993, Nr. 1 über die Wahrnehmung der Aufgaben als Volksanwalt in der Gemeinde durch den Volksanwalt der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, in der Folge Landesvolksanwalt genannt.

Vorausgeschickt,

daß die Gemeinde mit Ratsbeschluß vom, im Sinne des Art. 3 des Regionalgesetzes vom 4. Jänner 1993, Nr. 1 die Gemeindegatzung beschlossen hat;

daß im Artikel dieser Satzung auch vorgesehen ist, daß der Gemeinderat zum Schutze der Bürger in den Beziehungen zur Gemeindeverwaltung die Dienste des Landesvolksanwaltes mittels einer Vereinbarung beanspruchen kann;

daß die Gemeinde mit Ratsbeschluß vom Nr. beschlossen hat, mit dem Landesvolksanwalt eine solche Vereinbarung über die Ausübung der im Art. 19, Absatz 1 des Regionalgesetzes vom 4. Jänner 1993, Nr. 1 vorgesehenen Funktionen abzuschließen;

daß mit demselben Ratsbeschluß der Bürgermeister der Gemeinde ermächtigt wurde, die diesbezügliche Vereinbarung mit dem Landesvolksanwalt zu unterfertigen;

daß der Landesvolksanwalt aufgrund der im Art. 2 , Absatz 2 des Landesgesetzes vom 10. Juli 1996, Nr. 14 enthaltenen Bestimmung ermächtigt ist, mit Gemeinden, in diesem Falle mit der Gemeinde eine Vereinbarung abzuschließen, um das Amt des Volksanwaltes wie im Artikel 19 des Regionalgesetzes vom 04. Jänner 1993, Nr. 1 vorgesehen, zu übernehmen.

Convenzione

ai sensi dell'art. 19, comma 3 della legge regionale del 4.1.93, n. 1 per l'assunzione delle funzioni del Difensore civico nel comune di da parte del Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, di seguito denominato Difensore civico provinciale.

Premesso,

che con deliberazione del Consiglio comunale del Consiglio comunale del il Comune di ha approvato il proprio statuto ai sensi dell'art. 3 della legge regionale del 4 gennaio 1993, n. 1;

che ai sensi dell'articolo del suddetto statuto il Consiglio comunale può anche stipulare una convenzione con il Difensore civico provinciale, per avvalersi dei suoi servizi a tutela dei cittadini nei rapporti con l'amministrazione comunale;

che il Comune di con deliberazione del Consiglio comunale del n. ha deliberato di stipulare la suddetta convenzione per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 19, comma 1 della legge regionale del 4 gennaio 1993, n. 1 con il Difensore civico provinciale;

che con la suddetta delibera del Consiglio comunale il Sindaco del Comune di è stato autorizzato alla sottoscrizione dell'apposita convenzione con il Difensore civico provinciale;

che ai sensi del disposto dell'art. 2, comma 2 della legge provinciale del 10 luglio 1996, n. 14 il Difensore civico provinciale può stipulare una convenzione con i comuni, nel caso in oggetto con il Comune di, per l'assunzione delle funzioni del Difensore civico provinciale, come previsto dall'art. 19 della legge regionale del 4 gennaio 1993, n. 1;

Dies alles vorausgeschickt, wird

z w i s c h e n

dem Landesvolksanwalt,,
mit dem Amtsdomizil in Bozen, Laubengasse
Nr. 22

u n d

dem Bürgermeister der Gemeinde,
Herrn, mit dem
Amtsdomizil in, in sei-
ner Eigenschaft als gesetzlicher Vertreter der
Gemeinde folgende
Vereinbarung abgeschlossen:

1. In der Gemeinde
übt der Landesvolksanwalt die im Art.
19, Absatz 1 des Regionalgesetzes vom
04. Jänner 1993, Nr. 1 vorgesehenen
Funktionen aus.
2. Bei der Ausübung dieser Funktionen
richtet sich der Landesvolksanwalt nach
den in der Gemeindefassung diesbezüg-
lich enthaltenen Vorgaben und den im
Landesgesetz vom 10. Juli 1996, Nr. 14
enthaltenen Richtlinien.
3. Diese Vereinbarung behält ihre Gültig-
keit bis sie im beiderseitigen Einver-
nehmen abgeändert oder von einer der
beiden Parteien schriftlich gekündigt
wird.
4. Eine Abschrift dieser Vereinbarung wird
vom Landesvolksanwalt dem Präsi-
denten des Südtiroler Landtages und von der
Gemeinde dem
Südtiroler Gemeindenverband zugestellt.

U N T E R S C H R I F T E N

Datum

Diese Vereinbarung ist im Sinne des Art. 1
der dem D.P.R. vom 26. April 1986, Nr. 131
beigefügten Tabelle nicht registrierungs-
pflichtig und im Sinne des Art. 16 der dem
D.P.R. vom 26. Oktober 1972, Nr. 642 bei-
gefügten Tabelle B stempelgebührenfrei.

Tutto ciò premesso,

t r a

il Difensore civico provinciale,
domiciliato per la sua carica a Bolzano, Via
Portici n. 22

e

il sindaco del Comune di,
Sig. domiciliato per la
sua carica a, in qualità di legale
rappresentante del Comune di, si
conviene e si stipula quanto segue:

1. Nel Comune di.....
il Difensore civico provinciale esercita le
funzioni previste ai sensi dell'art. 19,
comma 1 della legge regionale del 4
gennaio 1993, n. 1.
2. Nell'esercizio delle proprie funzioni il
Difensore civico provinciale si attiene a
quanto disposto in merito dallo statuto
comunale e alle direttive contenute nella
legge provinciale del 10 luglio 1996, n.
14.
3. La suddetta convenzione ha validità fino
a quando verrà modificata con il consen-
so di entrambe le parti o fino a disdetta
scritta di una o di entrambe le parti.
4. Una copia della suddetta convenzione
verrà trasmessa dal Difensore civico
provinciale al Presidente del Consiglio
provinciale e dal Comune di
al Consorzio dei Comuni della Provincia
di Bolzano.

F I R M E

Data

La suddetta convenzione è esente dall'ob-
bligo di registrazione ai sensi dell'art. 1 della
tabella allegata al D.P.R. del 26 aprile 1986,
n. 131 e esente bollo ai sensi dell'art. 16
della tabella allegata al D.P.R. del 26 ottobre
1972, n. 642;

Allegato N. 9

Relazione sull'attività degli anni 1999, 2000, 2001 e 2002 in qualità di "Difensore civico del Comune" di Merano

Il Comune di Merano stabilì di istituire - con delibera del Consiglio comunale n. 111 del 15 settembre 1998 e stipula di una convenzione con il Difensore civico provinciale - l'Ufficio del Difensore civico comunale.

Per motivi legati al programma informatico per gli anni 1999 e 2000 i casi segnalati di seguito nelle descrizioni brevi comprendono anche quelli relativi all'Azienda Servizi Municipalizzati. Per gli anni 2001 e 2002 invece i casi relativi all'Azienda sono riportati separatamente.

L'esito della trattazione dei casi negli anni di riferimento

	<i>Numero</i>	<i>Percentuale</i>
Positivi	40	71,5
Negativi	11	19,6
Ritirati	4	7,1
<u>Pendenti</u>	<u>1</u>	<u>1,8</u>
Totale	56	100,0

Descrizione di due casi:

1. L'unica pratica tutt'ora aperta è la numero 722 e risale al 16 ottobre 2000. In sostanza il caso riguarda il fatto se **"il rumore e la polvere prodotti dai macchinari per la pulizia delle strade siano insopportabili?"** La corrispondenza finora intercorsa tra la persona che ha inoltrato la protesta, il Difensore civico, l'Ufficio provinciale aria e rumore, il Comune di Merano e l'Azienda Servizi Municipalizzati comprende 54 scritti, alcuni di essi comprensivi di allegati. Di questi la sola Difesa civica ne ha scritti 27. Lo stato attuale della pratica si può desumere dalla lettera dell'Azienda Servizi Municipalizzati di Merano del 7 novembre 2003, dalla quale cito di seguito:

"Su questo tema L'Azienda Servizi Municipalizzati ritiene quanto segue:

- i soffiatori sopra citati sono omologati dalla legge;*
- essi vengono utilizzati dai nostri operatori non prima delle ore 7.00; l'esposizione temporale allo strumento mediamente non supera i 10 minuti;*
- la rinuncia all'utilizzo sistematico per eventi eccezionali come il carnevale, capodanno e durante la caduta delle foglie in autunno è impensabili allo stato attuale;*
- la Azienda Servizi Municipalizzati di Merano negli ultimi tempi si è impegnata per un uso rispettoso di questo strumento ed a misurare l'esposizione dei cittadini alle conseguenze causate dell'uso del soffiatore - **ciò ha portato alle seguenti azioni:***
 - a) esecuzione di una misura di esposizione al rumore degli operatori;*
 - b) esecuzione di una misura delle polveri sollevate;*
 - c) acquisto di un nuovo soffiatore silenziato (ottobre 2003);*

e ha intenzione in dicembre 2003 di effettuare

d) esecuzione di una misura di esposizione al rumore dei cittadini.

I risultati saranno disponibili a gennaio 2004.

Alla luce di questa situazione consideriamo attualmente l'utilizzo dei soffiatori giustificato e sopportabile."

Così la comunicazione dell'Azienda Servizi Municipalizzati di Merano. Dalla reazione della persona che ha presentato il reclamo, da attendersi probabilmente entro breve, dipenderà se potrò chiudere definitivamente il caso o, viceversa, tenerlo ancora in evidenza.

2. La trattazione del caso n. 48 del 2001 ha avuto un esito del tutto insoddisfacente e negativo per la persona interessata. Questo reclamo ha come descrizione breve: **"La modifica (illegittima) della destinazione d'uso in una casa di abitazione da ufficio/negozi in laboratorio dà origine a forti conflitti"**. Alla mia richiesta su come si è pervenuti alla modifica della destinazione d'uso, ebbi dal Comune di Merano la risposta scritta, in base alla quale l'artigiano in questione ottenne la concessione edilizia in sanatoria, dopo che l'Ufficio provinciale aria e rumore aveva concesso un parere positivo. Interpellato in proposito quest'Ufficio replicò che *"per la costruzione del laboratorio del signor N.N. non è mai stato rilasciato un parere positivo"*, poiché un simile parere non è previsto per legge. In aggiunta a ciò il Direttore dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e la tutela del lavoro scrisse che si trattava di un malinteso su cosa si debba intendere per parere. Ad ogni buon conto la "comunicazione" fatta dall'Ufficio aria e rumore al Comune di Merano, su richiesta di quest'ultimo, non è da intendersi come parere. *"E peraltro"*, cito dalla lettera del Direttore dell'Agenzia, *"anche la legge provinciale n. 12 non prevede pareri di legge per le aziende di questo tipo. Ciò dipende esclusivamente dalla decisione del Comune"*.

Dunque il Comune di Merano ha agito non in conformità alle leggi. Ma anche l'Ufficio aria e rumore ha fatto poco per venire incontro alla protesta della persona che si era rivolta alla Difesa civica. È da dire che probabilmente anche questa persona è molto sensibile al rumore, forse in maniera superiore alla norma. Ma è un fatto che le persone che sono esposte in modo continuato a fonti di rumore, patiscono in modo tale da non poter escludere l'insorgenza di malattie anche gravi. Le autorità si pongono con poca partecipazione nei confronti di questa tematica.

Poiché i termini per un ricorso avverso la modifica della destinazione d'uso di cui ho detto sopra erano già chiusi, alla persona interessata non è rimasto che ricorrere all'autorità giudiziaria. Il procedimento civile per disturbo della quiete a causa dell'azienda artigiana sita in una casa di abitazione è alle battute finali.

Descrizione breve dei casi

Comune di Merano

Anno 1999:

N. pratica	Descrizione del caso
262	Non può vivere indisturbata nell'alloggio comunale
279	Le condizioni di lavoro dei dipendenti della casa di riposo sono conformi al contratto?

- 357 La baracca e la certificazione di inabitabilità
 389 L'impianto di scarico dell'abitazione soprastante non è in regola

Anno 2000:

N. pratica	Descrizione del caso
37	L'esistenza economica del titolare di un'edicola é in pericolo
143	Reclamo in seguito al diniego di poter consultare dei documenti che riguardano il cittadino
177	La richiesta di installare dei cartelli pubblicitari viene respinta
254	Nei giorni di mercato l'uscita dai garage di un condominio è bloccata
387	L'installazione di un cancello scorrevole rappresenta un pericolo pubblico
445	Questioni connesse alla riscossione dello stipendio per il periodo in carcere
449	Lamenta che un accordo riguardante l'assunzione dei costi suppletivi per l'allacciamento dell'acqua potabile alla rete centrale non e' stato rispettato
515	I parenti di un'ospite di una casa di riposo sostengono che il personale viene meno al dovere di informazione
599	Un cittadino chiede il rimborso di una fattura per l'allacciamento addebitato a suo parere indebitamente
610	Il rimborso di una quota della tassa comunale sugli immobili è apparentemente troppo esiguo
685	45 firme contro la costruzione di una discoteca
692	Una cittadina straniera lamenta le difficoltà legate all'uso del nome da nubile e da coniugata
722	Il rumore e la polvere prodotti dai macchinari per la pulizia delle strade sono insopportabili
759	Si contestano le motivazioni del diniego della concessione di un'area per la partecipazione al luna park
905	Dopo aver costruito un costoso impianto di filtraggio arriva l'ordinanza di collegamento alla rete fognaria pubblica

Anno 2001:

N. pratica	Descrizione del caso
48	La modifica della destinazione d'uso in una casa di abitazione da ufficio/negozio in laboratorio dà origine a forti conflitti
104	Richiede di poter ottenere un alloggio comunale
132	Il concorso pubblico si è svolto a norma di legge?

- 199 Dal 13.08.1999 il deceduto è iscritto nell'apposito registro, ma il 28.02.2001 gli viene richiesto il pagamento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti
- 226 È possibile consigliare al sindaco l'applicazione di provvedimenti contestati?
- 229 L'antenna di telefonia mobile è stata installata in seguito all'autorizzazione dell'autorità?
- 316 Il camino collocato sotto il balcone del vicino inquina l'aria
- 355 La risposta del Comune si fa attendere troppo a lungo
- 591 Si lamentano disturbi da emissioni sonore e inoltre non vengono rispettati i tempi di riposo
- 640 Sarebbe possibile prevedere la possibilità di uscita ad ogni ora dalla casa per i senzatetto e che solo l'accesso sia interdetto dopo una certa ora serale?
- 665 Richiesta di permesso di transito al di fuori degli orari consentiti

Anno: 2002

N. pratica	Descrizione del caso
52	Chiede che venga dato riscontro alla sua istanza
248	Lamenta il comportamento - a quanto pare - poco corretto di un vigile
432	La ristrutturazione del camino necessita della concessione edilizia oppure no?
441	La tomba di famiglia è tutto per lei. Però non è in grado di pagare le spese cimiteriali
473	L'inquilina dell'Istituto deve rilasciare una dichiarazione relativa alla vetustà dell'edificio dell'Istituto e viene mandata da ufficio ad ufficio
478	Lamenta il danneggiamento di due alberi a causa di lavori con l'escavatore
578	Dopo due mesi la lettera rimane senza risposta
645	Maternità e attività lavorativa sono parificate solamente dopo il termine di presentazione per l'assegnazione di terreno edificabile
670	I suoi problemi di salute gli impediscono di svolgere determinati lavori, ma un certificato medico attesta il contrario
721	Si richiede la costruzione di un marciapiede e di una pista ciclabile in una zona pericolosa
727	Il provvedimento di ripristino è inevitabile?
773	Lamenta che il Comune non eseguirebbe i controlli per verificare la presenza di materiale pericoloso nel condominio
824	Undici ripetitori sono stati installati sul tetto - rischio per la salute?
877	Si lamentano carenze nella sorveglianza dei candidati durante la prova scritta di un concorso pubblico

Azienda Servizi Municipalizzati di Merano

Anno 2001:

N. pratica	Descrizione del caso
464	Viene richiesto il pagamento della tassa sui rifiuti nonostante nel periodo di riferimento non abitasse più nel Comune

Anno 2002:

N. pratica	Descrizione del caso
28	Si lamenta che le spese per la voltura dell'intestatario dell'utenza gas sono troppo elevate
58	Viene richiesto un sopralluogo - nessuna reazione
94	È dovuta la tariffa per lo smaltimento delle acque reflue nel caso in cui non c'è l'allacciamento alla rete fognaria?
103	Chiede per ogni famiglia del condominio un contenitore dei rifiuti separato.
212	Lamenta che il sistema di smaltimento dei rifiuti é ingiusto
339	Nonostante ripetute promesse il contenitore dei rifiuti, attualmente molto grande, non viene sostituito con uno più piccolo
363	Per quali motivi l'Azienda fa eseguire degli scavi ed altri lavori?
567	Non si è d'accordo con il comportamento dell'Azienda Servizi Municipalizzati, che viene definito non trasparente
711	L'ufficio ha sbagliato nel scrivere il nome. Chi paga le spese conseguenti per il mancato recapito delle richieste di pagamento?
810	Bottiglie vengono buttate anche di notte nel contenitore di vetro - invalido non può dormire
864	I lavori di condotta e di installazione devono essere pagati dall'utente ma gli impianti rimangono di proprietà dell'Azienda

Per ultimo vorrei dire che, dopo una fase iniziale caratterizzata da qualche difficoltà, la collaborazione con le autorità nella ricerca di soluzioni ai reclami presentati, si configura come buona.

Il Difensore civico
Dott. Werner Palla

Bolzano 17 novembre 2003

Allegato N. 10

Convegno a Bolzano, 7 aprile 2001:

"NELLO SNELLIMENTO DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: IL RUOLO DELLA DIRIGENZA NELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA – **attualità, prospettive, proposte**"

Contributo alla discussione del Dr. Werner Palla, Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, in forma di una risoluzione

IL COMITATO DI COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

- Premesso che è noto che gli organi centrali dello Stato, nonché quelli periferici appartenenti all'amministrazione diretta, e per estensione anche le amministrazioni regionali/provinciali, possono rivolgere quesiti al Consiglio di Stato in sede consultiva;
- considerato che, in particolare, l'utilizzo di tale facoltà da parte delle Giunte regionali/provinciali, pur non frequente, è ben documentato e si è risolto, almeno nei casi conosciuti, in un utile contributo al chiarimento dei problemi giuridici a volte molto intricati, diminuendo conseguentemente i ricorsi;
- visto che, di tale rimedio, tuttavia, possono avvalersi soltanto a livello regionale/provinciale, gli organi di governo, cioè la Giunta regionale/provinciale, mentre il Difensore civico regionale e delle Province autonome non dispone, anche se istituito dalla Regione/Provincia autonoma, di un analogo potere; egli deve pertanto passare attraverso la Giunta regionale/provinciale, ciò che può creare grossi problemi nel caso in cui il contrasto sia proprio fra l'interpretazione delle norme data dal difensore civico e quella sostenuta dall'amministrazione regionale/provinciale;
- considerato inoltre che, essendo i tempi per la decisione da parte del Consiglio di Stato necessariamente molto lunghi e spesso addirittura insopportabili, è necessario dare una soluzione immediata ad un problema;
- sembrerebbe opportuno quindi attribuire - de jure condendo - anche ai T.A.R., strutture di giustizia amministrativa a livello regionale/provinciale, una competenza consultiva almeno nelle materie di competenza regionale/provinciale, ma auspicabilmente anche in quelle riguardanti gli uffici periferici statali (su cui ugualmente si estende la competenza dei difensori civici regionali/provinciali), almeno in prima battuta e salvo eventualmente la possibilità dell'amministrazione statale interessata di rivolgersi ulteriormente al Consiglio di Stato, nonché la facoltà del Difensore civico regionale e delle Province autonome di rivolgersi al T.A.R. per dei pareri legali;

Tutto questo premesso,

il COMITATO DI COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO, convocato a Roma per il giorno 6 aprile 2001,

esprime il proprio vivo interessamento

a che la presente problematica sia portata a conoscenza del Ministro di Grazia e Giustizia, delle Regioni, delle Province autonome, dei Tribunali Regionali di Giustizia Amministrativa e del Consiglio di Stato al fine di ogni possibile iniziativa tendente al raggiungimento dello scopo sopraindicato.

Allegato N. 11

CONSIGLIO PROVINCIALE

COMUNICATO STAMPA del 18-7-2002

IL DIFENSORE CIVICO DELL'ALBANIA A BOLZANO PER UAN CONFERENZA

I cittadini albanesi hanno l'opportunità di informarsi direttamente alla fonte per quanto riguarda la situazione giuridica nel loro Paese d'origine

Ai cittadini albanesi che vivono in Alto Adige è data l'opportunità di accedere a informazioni di prima mano. Il difensore civico dell'Albania, a Bolzano nei prossimi giorni su invito del suo omologo altoatesino Werner Palla, terrà una conferenza per informare i suoi concittadini albanesi dell'attuale situazione giuridica in Albania. Nel suo intervento Ermir Dobjani, assistito dalle sue due collaboratrici di formazione giuridica, parlerà soprattutto dell'attività della difesa civica a Tirana. La conferenza, in lingua albanese, avrà luogo lunedì 22 luglio nella Casa Kolping a Bolzano, in via Ospedale 3, con inizio alle ore 18.00. I primi contatti con la difesa civica altoatesina risalgono a due anni fa, quando una collaboratrice giuridica del collega albanese ha svolto uno stage a Bolzano. Nel dicembre 2001 Werner Palla ha poi partecipato a un convegno a Tirana sul tema "la vendetta di sangue", approfittando dell'occasione per stringere i rapporti fra le due difese civiche. Martedì 23 luglio la presidente del Consiglio Alessandra Zendron riceverà il prof. Ermir Dobjani, le sue collaboratrici Elsa Dobjani e Brizida Gijkondi in visita ufficiale assieme al difensore civico Werner Palla e le sue collaboratrici. Essendo piuttosto difficile arrivare a contattare gli albanesi in Alto Adige, preghiamo i media di dare debito annuncio della conferenza.

COMUNICATO STAMPA del 23-7-2004

IL DIFENSORE CIVICO ALBANESE HA INCONTRATO LA PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ALESSANDRA ZENDRON

Interessante incontro stamani in Consiglio provinciale a Bolzano tra la presidente del Consiglio Alessandra Zendron e il difensore civico dell'Albania, Ermir Dobjani . Il rappresentante di questa istituzione era accompagnato da due sue collaboratrici, le giuriste Elsa Dobjani e Brizida Gijkondi, presente naturalmente il difensore civico della nostra provincia, Werner Palla.

La presidente del Consiglio Zendron, dopo aver illustrato la composizione delle nostre istituzioni, ha ricordato come il difensore civico altoatesino sia appoggiato organizzativamente dallo stesso Consiglio provinciale "per assumere un ruolo più indipendente e autonomo dal potere politico. Palla, che aveva già conosciuto e incontrato Dobjani a Tirana nel corso di un convegno sul tema "La vendetta sul sangue" dedicato alla situazione albanese e di altri paesi dell'est, ha fatto presente la sua "soddisfazione per i legami tra l'Albania e la Provincia di Bolzano anche per il fatto che una giurista proveniente da quel paese è stata ospite dell'istituzione altoatesina per avviare una praticantato consistente nella conoscenza della lingua italiana e tedesca e nell'apprendere la nostra cultura e la nostra vita sociale". Il ruolo di "avvocato del popolo" è stato riconosciuto dalla Costituzione dell'Albania nel 1999 e Dobjani - come lui stesso ha sottolineato - ha assunto questo incarico nel 2000 dopo essere stato eletto dal Parlamento (occorre comunque il 60% dei voti dei rappresentanti), dura in carica 5 anni e può essere rieletto, ha uno staff di 40 persone (tra i quali 15 giuristi) e ha accesso a tutti i servizi amministrativi e pubblici (compresi quelli della polizia e dei servizi segreti), fatta eccezione per le sentenze emanate dal Tribunale. Ha fatto presente inoltre che attualmente le richieste di una maggiore giustizia sono 2.800 (l'Albania conta 3 milioni e mezzo di abitanti), delle quali il 25% vengono risolte attraverso l'ampliamento delle leggi costituzionali. Dobjani ha infine affermato di voler incontrare i difensori civici delle altre regioni italiane e si è detto rammaricato per il fatto che nel nostro paese non esista un "avvocato del popolo nazionale".



Da sinistra: Ermir Dobjani, "Avvocato del popolo" dell'Albania, Alessandra Zendron, presidente del Consiglio provinciale, Werner Palla, difensore civico



La presidente del Consiglio provinciale con i due difensori civici e le rispettive collaboratrici davanti al palazzo del Consiglio provinciale

Allegato N. 12

L'ESPERIENZA DEL DIFENSORE CIVICO IN SANITÀ Convegno a Firenze 19 - 20 settembre 2003

L'esperienza della Provincia Autonoma di Bolzano Dott. Tiziana De Villa, collaboratrice del Difensore civico

L'Istituzione e le funzioni del Difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano sono state approvate inizialmente mediante la legge provinciale 9 giugno 1983, n. 15, la quale stabilì che il Difensore civico "segue, su richiesta degli interessati, l'adozione degli atti o lo svolgimento dei procedimenti posti in essere dalla Provincia, nonché degli enti titolari di delega, (...) in modo che ne siano assicurate la tempestività e la regolarità (...)." Questa legge fu poi abrogata e sostituita dalla legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14, che modificò anche l'organo istituzionale presso il quale la Difesa civica aveva sede. Se inizialmente la Difesa civica venne istituita presso la Giunta provinciale successivamente essa venne stabilita presso il Consiglio provinciale, adeguandosi in questo modo alla normativa delle altre regioni. Nella legge provinciale del 1996 venne peraltro introdotto un riferimento specifico al settore della sanità, prevedendo che "il Difensore civico/la Difensora civica può incaricare singoli dipendenti ad esso/essa assegnati di trattare questioni specifiche concernenti il settore sanitario (...)".

Le modalità di intervento della Difesa civica della Provincia di Bolzano nel settore della sanità sono disciplinate, inoltre, dall'articolo 15 della legge provinciale 18 agosto 1988, n. 33: esse sono, sostanzialmente, conformi a quelle degli altri settori di competenza, tenuto conto della necessaria delicatezza e del riguardo che le pratiche richiedono in questo particolare ambito. La persona che si reca alla Difesa civica per esporre un reclamo nell'ambito della sanità, ne parla con il funzionario incaricato. Se il paziente dispone già di una copia della cartella clinica questa viene velocemente controllata per verificare quali altri documenti eventualmente richiedere. Il nostro ufficio invita la persona che espone il reclamo a farlo in forma scritta. Questo avviene con l'intento sia di permettere all'interessato di riordinare in forma quanto più possibile oggettiva l'accaduto, sia perché - trattandosi spesso di questioni di carattere delicato - è bene che sia il paziente stesso a fornire la sua versione dei fatti.

La Difesa civica si rivolge per iscritto all'Azienda sanitaria competente: a seconda dei casi può servirsi della breve relazione fatta dal paziente stesso oppure riassumere l'accaduto lamentato. Le persone di riferimento sono il Direttore generale e il Direttore sanitario dell'Azienda sanitaria. I termini entro i quali l'Azienda sanitaria deve fornire una risposta sono di norma prolungati, rispetto ai trenta giorni previsti per legge, per permettere ai medici interessati di riprendere e studiare il caso e di preparare una risposta.

In base alla natura del caso lamentato e alla sua complessità segue il tipo di risposta della Difesa civica. Nel caso in cui si lamenti un comportamento scorretto del personale medico o amministrativo dell'Azienda sanitaria, la questione si risolve con le spiegazioni dell'Azienda e, se del caso, anche con le scuse di quest'ultima. Nel caso in cui, invece, venga lamentato un errore medico la questione assume una complessità maggiore. La legge provinciale che ho citato poco fa, la n. 14 del 1996, prevede che la Difesa civica possa richiedere dei pareri, quindi delle relazioni medico-legali sui casi. Devo dire che la Difesa civica di Bolzano ha fatto poco uso di questa possibilità. Ciò è avvenuto per alcune ragioni determinate:

- 1) in alcuni casi, anche molto gravi, sono stati consultati in via informale medici terzi, a volte anche della clinica universitaria di Innsbruck, con la quale la Difesa civica ha dei contatti. Spesso questi pareri hanno confermato che il fatto denunciato era da ascrivere non tanto ad un errore medico, quanto ad una conseguenza o ad un rischio connesso e possibile, legato all'operazione o alla terapia prescritta. In questo caso il ruolo della Difesa civica consiste nel

cercare di spiegare al paziente o alla persona che per lui/lei si è rivolta alla Difesa civica come possono essersi svolti i fatti.

- 2) In secondo luogo è da dire che, se possibile, viene organizzato un colloquio tra il medico interessato, che illustra di persona al paziente la sua versione dei fatti, ed il paziente stesso. Accade anche che il medico o il primario del reparto sottopongano il paziente ad una nuova visita medica. Questo procedimento avviene in specie con le Aziende sanitarie di piccole dimensioni, in particolar modo con quelle dove la Difesa civica tiene le udienze mensili, di cui parlerò in seguito. Solitamente le spiegazioni fornite in questo modo ai pazienti raggiungono lo scopo sia di chiarire il fatto lamentato che di tranquillizzare il paziente e di conseguenza di ristabilire il necessario rapporto di fiducia tra medico e paziente. Le altre ragioni, che hanno indotto la Difesa civica a privilegiare questo metodo informale sono da ricercarsi nel fatto che il nostro ufficio ha intrattenuto sempre dei buoni rapporti con le Aziende sanitarie periferiche, in specie con quelle di Brunico e di Bressanone ed è finora stato possibile organizzare immediatamente perlomeno un colloquio chiarificatore tra il paziente ed il medico interessato.

Per quanto riguarda la mia esperienza nel settore della sanità è innegabile che si sono verificati alcuni casi, anche piuttosto gravi, in cui non è stata trovata una soluzione soddisfacente per il paziente, ovvero il paziente rimane fermamente dell'opinione di aver subito un danno causato da un errore medico e il medico o i medici interessati sostengono invece l'opinione che si tratti di un'inevitabile conseguenza imprevedibile, legata alla terapia o all'operazione oppure ad un insieme di circostanze comunque non prevedibili. Come ho già detto la Difesa civica fino ad ora non è ricorsa frequentemente ai pareri medico-legali per risolvere i casi in cui si dessero prese di posizione opposte. Ora però, alla luce di un periodo di praticantato che ho trascorso presso la Difesa civica dei pazienti degli ospedali del Tirolo in Austria, è stato convenuto di ricorrervi più spesso, anche per i casi in corso.

In questo contesto è da dire che si ritiene essenziale per la Difesa civica il rapporto diretto con i medici, sia per ottenere un primo chiarimento sul caso lamentato, sia per svolgere in seguito una funzione di "mediazione"- per usare una parola oggi molto in voga - tra il medico e il paziente. Il rapporto diretto con i medici è più immediato nelle Aziende sanitarie di piccole dimensioni ed è più difficile ad esempio, per quanto riguarda la Provincia di Bolzano, per l'Azienda sanitaria di Bolzano, che rappresenta l'ospedale regionale. Ciò può essere legato ad evidenti ragioni di carattere organizzativo: l'Azienda sanitaria di Bolzano è un ospedale di grandi dimensioni, in cui è attivo un ufficio per le questioni legali, che si occupa di esaminare i casi più gravi, ponendo però spesso un filtro nel rapporto diretto tra la Difesa civica ed i medici. Ciò può rivelarsi a volte di ostacolo nei rapporti tra la Difesa civica e l'Azienda sanitaria in quanto danneggia l'immediatezza ed il contatto diretto con il medico. È pur vero che una grande Azienda sanitaria deve affrontare un numero maggiore di problemi e di carattere tale da richiedere l'istituzione di ripartizioni medico-legali che assumano la trattazione dei casi denunciati. Si è pensato di ovviare a questo specifico problema con l'Azienda sanitaria di Bolzano intrattenendo dei rapporti di collaborazione più stretti con la responsabile dell'Ufficio per i rapporti con il pubblico, in modo da poter organizzare un primo colloquio chiarificatore tra il medico ed il paziente.

Nella primavera del 2000 la Difesa civica ha proposto alle quattro Aziende sanitarie della Provincia di Bolzano di organizzare regolarmente delle udienze presso gli ospedali. La Difesa civica organizza da allora udienze mensili presso l'ospedale di Brunico e di Bressanone. Queste udienze, che vengono pubblicizzate regolarmente sia negli opuscoli informativi del nostro ufficio che sui quotidiani locali, offrono la possibilità ai pazienti o ai loro familiari di usufruire di un servizio immediato sul luogo. Inoltre se il paziente può sentirsi a volte incerto nel rivolgersi all'Ufficio per i rapporti con il pubblico, anche perché si tratta di un ufficio interno all'Azienda sanitaria, questo problema è superato con le udienze della Difesa civica in ospedale.

Oltre a ciò le udienze in ospedale offrono l'innegabile vantaggio per la Difesa civica di poter discutere immediatamente il caso con il medico interessato o con il primario responsabile del reparto. La Difesa civica può richiedere anche immediatamente copia della cartella clinica del paziente per disporre della documentazione necessaria. Come dicevo poco sopra in genere si propone al medico di avere un colloquio con il paziente al fine di fornirgli delle prime spiegazioni. La maggior parte dei casi si è risolta in questo modo. In questi casi si è spesso trattato di incomprensioni tra medico e paziente o di una presunta mancanza di informazione.

In alcuni casi si è trattato di presunti errori nel corso di una terapia o nel corso di un'operazione. Raramente il paziente ha deciso di ricorrere al parere di un medico legale. In questi casi l'Azienda sanitaria provvede a segnalare il fatto all'assicurazione. La Difesa civica per legge non ha la competenza per trattare con le assicurazioni, trattandosi di soggetti di carattere privato. Tuttavia con alcune assicurazioni si è instaurato un buon rapporto di collaborazione e queste ci informano sulla trattazione della pratica e sull'eventuale liquidazione di un risarcimento danni.

Nella relazione biennale per gli anni 1999-2000 il Difensore civico della Provincia di Bolzano, dott. Werner Palla, aveva fatto alcune considerazioni specifiche sul settore della sanità ed, in particolar modo, sulle possibilità del cittadino di presentare dei reclami. Le istanze alle quali può essere presentato un reclamo sono in effetti abbastanza numerose, ma sul fatto che esse possano realmente tutelare gli interessi del cittadino il Difensore civico "nutre alcuni dubbi", sono le sue parole. Per le questioni di una certa gravità il Difensore civico aveva esplicitamente richiesto nella sua relazione l'istituzione di una "istanza altamente competente e del tutto indipendente". A questo proposito, e su specifico invito dell'Assessore alla sanità della Provincia di Bolzano, il dottor Palla aveva elaborato uno studio concreto per l'istituzione di una "istanza arbitrale per le questioni inerenti alla responsabilità civile dei medici". Lo studio era il frutto di svariati incontri con i difensori civici dei pazienti che operano all'estero, con il Presidente dell'ordine dei medici dell'Alto Adige, con giudici e avvocati.

In sostanza in base alla proposta l'istanza arbitrale si sarebbe dovuta comporre di un Presidente e di due consiglieri a latere. Il Presidente avrebbe dovuto essere un giudice o un ex-giudice ed avere conoscenze in materia di medicina legale. I compiti della commissione arbitrale sarebbero consistiti nel promuovere, in caso di danni subiti da un paziente, un accordo extragiudiziale e nell'elaborare proposte di soluzione a tal fine. Secondo la proposta il paziente avrebbe avuto la possibilità di farsi affiancare nel procedimento dal Difensore civico provinciale. La Commissione arbitrale avrebbe dovuto presentare una proposta di soluzione entro 6 mesi dal ricevimento della richiesta, includendo, eventualmente, anche l'ammontare del risarcimento dovuto, che avrebbe potuto costituire il punto di partenza per una soluzione extragiudiziale.

Purtroppo la proposta non è stata accolta.

Per ultimo vorrei fare un accenno alla Difesa civica dei pazienti degli ospedali regionali del Tirolo in Austria. Ho fatto un praticantato di due settimane presso questo ufficio nell'agosto di quest'anno e devo dire che è stata un'esperienza davvero positiva. Ho potuto assistere ai colloqui che il Difensore civico dei pazienti, dottoressa Kalchschmid, ha avuto con le persone che hanno presentato dei reclami e ho potuto seguire la trattazione delle pratiche. Queste sono elaborate, in sostanza, non diversamente che dalla nostra Difesa civica. I reclami vengono accettati entro tre anni dal fatto: la normativa austriaca prevede infatti che la prescrizione subentri dopo tre anni dal reato. A differenza però del nostro metodo di lavoro, la Difesa civica dei pazienti del Tirolo richiede per la quasi totalità dei casi segnalati un parere medico legale. I pareri medico legali vengono richiesti a medici abilitati di altre province e città, Salisburgo, ad esempio oppure Graz. Nel caso in cui il medico legale ravvisi la presenza di un danno causato da un errore medico la Difesa propone all'assicurazione la liquidazione di un risarcimento. È interessante notare che la Difesa civica dei pazienti stabilisce l'ammontare del risarcimento in base all'inabilità permanente e temporanea, ai danni morali subiti e alle spese di guarigione. La Dife-

sa civica dei pazienti tratta direttamente con l'assicurazione ed arriva nella quasi totalità dei casi ad un accordo in base al quale l'assicurazione liquida una somma anche rilevante.

Nei casi in cui non si ravvisi una colpa medica, ma il paziente abbia comunque subito un danno in seguito ad un trattamento (si pensi ad esempio a determinati, inevitabili rischi legati ad un'operazione), la Difesa dispone di un fondo creato nel gennaio del 2001. Questo fondo è stato istituito con legge provinciale ed ha lo scopo di offrire un risarcimento ai pazienti che hanno subito un danno in seguito ad un trattamento medico negli ospedali regionali del Tirolo e per i quali non sussista una responsabilità civile del medico.

La Difesa civica dei pazienti ha sede all'interno della clinica universitaria di Innsbruck ed è facilmente raggiungibile sia dai pazienti che dai loro familiari che desiderino inoltrare un reclamo. C'è da dire inoltre che l'avvocato dei malati può recarsi direttamente dai pazienti ricoverati se questi lo desiderano. La Difesa dei pazienti dispone inoltre di un collegamento in rete con i diversi reparti clinici che le consente di accedere istantaneamente ai dati clinici riguardanti i pazienti e di conseguenza di disporre anche delle cartelle cliniche.

L'attività della Difesa civica dei pazienti è improntata ad un pragmatismo spiccato. Ciò è dovuto a diversi fattori:

1. la responsabile dell'ufficio è una giurista che ha frequentato anche una specializzazione biennale come assistente di laboratorio. Ciò le consente di disporre, oltre all'esperienza legata direttamente all'attività, anche di una preparazione di base in campo medico, che le permette di poter inquadrare con precisione la questione rappresentata;
2. in secondo luogo la possibilità di contattare direttamente i medici dovuta alla immediata vicinanza dei reparti clinici e quindi la possibilità di avere un primo chiarimento dei fatti;
3. la disponibilità finanziaria che consente di richiedere per la quasi totalità dei casi un parere medico-legale;
4. le possibilità concrete sancite dalla normativa, che riguardano le competenze della Difesa civica dei pazienti e la possibilità di intervenire anche nei confronti delle assicurazioni quindi di soggetti di natura privata;
5. per ultimo l'istituzione di un fondo per i risarcimenti che consente di venire incontro alla quasi totalità dei pazienti.

Alla luce delle particolarità della Difesa civica dei pazienti del Tirolo debbo dire che le differenze con le possibilità di intervento della Difesa civica della Provincia di Bolzano sono abbastanza rilevanti. È pur vero che la Difesa civica dei pazienti del Tirolo si inserisce in una struttura clinica di livello universitario e tratta un numero di casi assai maggiore e di maggiore complessità. I suoi compiti e le competenze possono comunque servire da spunto per un miglioramento dell'attività anche della nostra Difesa civica.

Allegato N. 13

Mag. Dr. Julia Wippersberg, Università Vienna

Traduzione in italiano: Tiziana De Villa, Difesa Civica Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige

Un Ombudsman è utile soltanto nella misura in cui si fa conoscere Perché un Ombudsman ha bisogno di PR? "PR! Fateli parlare dell'Ombudsman!!"

Che cosa significa il successo per un Ombudsman?

Aiutare i cittadini, ad esempio nei procedimenti, nelle situazioni particolarmente difficili. Per poter fare questo i cittadini devono sapere che esiste l'Ombudsman, che ci si può rivolgere a lui in modo relativamente non burocratico, che c'è un servizio che forse può essere di aiuto.

Il più grande successo di un Ombudsman consisterebbe nel non venire richiesto.

Per giungere a questo scopo (purtroppo non raggiungibile) egli deve provare ad essere il più possibile di aiuto, a "rendere possibile".

Inoltre le persone devono sapere, che egli esiste.

La prima condizione del successo è quindi la notorietà della figura dell' Ombudsman, ovvero dell'istituzione dell'Ombudsman.

Ancor meglio, naturalmente, se l'ufficio, la funzione può venire collegata ad una persona, poiché così il valore del ricordo è maggiore. Si può collegare più facilmente qualcosa ad un ufficio.

La cosa migliore è naturalmente quella di collegare ad un ufficio la figura di una persona E dei successi. Quando è evidente che un Ombudsman può raggiungere dei risultati e dei successi.

Ebbene come può farsi conoscere un Ombudsman?

Al giorno d'oggi solamente attraverso i mass-media. Il pubblico non c'è quasi più o perlomeno non in misura sufficiente a raggiungere un elevato grado di notorietà. L'unico modo efficace è quello attraverso i mass-media. Così si possono raggiungere quasi tutti i cittadini.

I mass-media quindi devono parlare dell'Ombudsman sui giornali o in televisione. I giornalisti hanno diverse possibilità di procurarsi informazioni per i loro servizi.

Un modo classico, anche se ormai antiquato, consiste nella ricerca di propria mano. A tal fine i giornalisti oggi hanno però pochissimo tempo, in specie nei quotidiani.

Un'altra possibilità consiste in questo che qualcuno passi una notizia al giornalista. Per così dire segretamente, spesso per storie attualissime che non si raccoglierebbero per via di ricerca ordinaria.

Il mezzo più usuale è quello in cui un PR-manager mette a disposizione del giornalista delle informazioni – preparate professionalmente, complete, senza soppiattonerie.

Così si può dire, che senza PR difficilmente si arriva ai giornali - a meno che non si provochi uno scandalo. QUESTO, infatti, arriva sempre in prima pagina.

Che cosa sono le PR e che cosa possono apportare?

Attraverso le PR si può raggiungere molto, ad esempio:

- aumento del livello di notorietà
- modifica o consolidamento dell'immagine
- posizionamento dell'istituzione nell'opinione pubblica, in particolare nell'opinione di gruppi particolari

- crescita della fiducia e della credibilità
- crescita di un clima positivo come presupposto per il successo sul lavoro
- creazione di alleati e simpatizzanti
- relazioni bonarie sulla stampa
- trattamento comprensivo ed obiettivo da parte dell'opinione pubblica in situazioni di crisi
- voci e diffamazioni cadono su un terreno meno fertile

Certo non bisogna aspettarsi dalle PR nemmeno dei miracoli.

Le PR non possono:

- capovolgere nel contrario sviluppi negativi o errori o fare in modo che essi non siano accaduti
- nascondere o compensare un comportamento irresponsabile
- trasformare una mancanza di apertura e di disponibilità in buoni articoli di stampa
- mettere in buona luce una mancanza di sincerità
- sostituire la pubblicità

Il lavoro di informazione consiste – in grosso modo – nei seguenti elementi:

1. sforzo consapevole, pianificato, continuo, sistematico
2. obiettivi: creazione e cura della comprensione e della bonarietà, comunicazione con l'ambiente, integrazione nella società
3. sondaggio sistematico dell'opinione pubblica
4. comunicazione con il pubblico
5. agire in modo cooperativo
6. coinvolgimento dell'opinione pubblica nel proprio agire

I dieci principi del lavoro di informazione sono i seguenti:

1. convinzione
2. apertura
3. onestà
4. continuità
5. professionalità
6. sistematicità
7. correttezza
8. sincerità
9. oggettività
10. universalità

Quali sono i fini da portare alla stampa per un Ombudsman?

In una valutazione, che dovrebbe essere fatta dopo qualche tempo di lavoro con i mass-media, deve essere formulato come primo e più IMPORTANTE compito lo SCOPO.

Che cosa vuole raggiungere con il Suo lavoro di informazione???

Presupposto che i Vostri comunicati stampa vengano pubblicati sui mass-media:

Che cosa possono fare questi per Voi?

Ipotesi di agenda-setting

Principio-base di questo concetto: i mass-media non influenzano tanto, CHE COSA dobbiamo pensare, ma determinano gli argomenti SUI QUALI dobbiamo pensare.

Essi determinano quali temi dobbiamo trascrivere sul nostro ORDINE DEL GIORNO (AGENDA).

Ordine del giorno o funzione tematizzante.

Si tratta della nostra attenzione, del nostro sapere e della nostra conoscenza dei problemi nei confronti degli avvenimenti giornalmente trattati, dei temi di interesse pubblico e delle questioni.

Un nesso causa-effetto a volte si pone anche in direzione opposta: il pubblico influenza con le sue preferenze tematiche l'agenda dei mass-media, poiché i giornali e le radio, che operano su un mercato concorrenziale, cercano di orientarsi verso gli interessi dei lettori/ascoltatori.

Varianti di modello (del nesso causale classico):

1. Awareness-Modell = modello di attenzione

Il pubblico si interessa di temi determinati, poiché i mass-media ne riferiscono

2. Salience-Modell

Considera la diversa rilevanza di determinati temi sui mass-media come conseguenza del fatto che gli utenti considerano i temi di rilevanza diversa

I giornali si caratterizzano per un effetto di strutturazione dei temi più forte rispetto alla televisione.

I giornali possono dare rilevanza ai temi - attraverso la struttura del giornale - in modo molto più efficace che la televisione

Stampa: effetto di strutturazione dei temi piuttosto di lunga durata

Televisione: "effetto proiettore" di breve durata

Sempre importante: interesse negli ascoltatori/lettori, modello di valori individuali, caratteristiche dei temi (vedi elementi delle notizie).

Utilizzo dei mass-media: chi usa spesso i mass-media, nomina spesso anche delle priorità di temi, che sono simili all'agenda dei mass-media.

Un bisogno elevato di orientamento negli utenti conduce ad effetti marcati di agenda-setting.

L'agenda dei mass-media è essa stessa il risultato di procedimenti di selezione complessi all'interno dell'organizzazione dei mass-media e non deve essere considerata isolatamente. La gerarchia dei temi prima della loro pubblicazione deve essere considerata attentamente. Però bisogna anche considerare dei fallimenti. Le PR non possono fare dei miracoli. Non sempre le comunicazioni trovano posto nelle notizie.

Le PR agiscono a lungo termine, essi non sono dei pompieri. L'immagine ed il grado di conoscenza possono essere costruiti ed approfonditi solamente a lungo termine.

Ci sono però delle vie per aumentare le proprie possibilità.

Dovete solamente sapere come lavorano i giornalisti!!

Come lavorano i giornalisti - e che cosa dovrete saperne - Parte I
Griglia delle notizie, valutazione delle notizie

La teoria della griglia

Questo aspetto rende chiara la posizione chiave delle persone deputate a prendere decisioni in gruppi sociali.

Soltanto alcune delle comunicazioni, input, comunicati stampa che arrivano sul tavolo del giornalista vengono scelti.

La posizione del giornalista, in questo ruolo, non deve essere sottovalutata.

Il giornalista è la prima chiusa nella selezione delle notizie, la seconda sono gli utenti nella scelta degli articoli che leggono.

Lo si può immaginare anche così: il giornalista siede all'entrata e lascia passare solamente alcune notizie.

Teoria del valore delle notizie

Questa teoria ha inizio con la percezione dei fatti.

In base a quale criterio il giornalista sceglie le notizie che verranno pubblicate nel giornale?

Quali notizie filtrano attraverso la chiusa?

Per ogni notizia ci sono fattori determinati, che la rendono degna di nota, interessante e "gustosa".

I giornalisti hanno, implicitamente, un'idea su cosa possa suscitare l'interesse e il desiderio del pubblico ed è per questo che determinati fattori valgono per loro quali **criteri di selezione e di predisposizione**.

Ci sono diversi modelli che si differenziano fortemente l'uno dall'altro.

Perché li dovrete conoscere?

Perché allora potrete preparare i Vostri comunicati stampa in modo che essi vengano notati dai giornalisti. In questo modo troverete più facile accesso ai mass-media ed accrescerete le Vostre possibilità di farVi conoscere.

I fattori delle notizie sono caratteristiche, delle quali un avvenimento dispone e che decidono del suo valore (della sua idoneità a venir pubblicato).

Ci sono tre complessi di fattori:

- 1. Semplicità:** le notizie semplici vengono preferite a quelle complesse e comunque i giornalisti tendono a elaborare una circostanza complessa in una struttura semplice.
- 2. Identificazione:** i giornalisti cercano di catturare l'attenzione dei loro lettori scegliendo quei temi, nei quali il pubblico si identifica e si ritrova.
- 3. Sensazionalismo:** circostanze drammatiche ed emozionali (incidenti, catastrofi...) vengono collocate in primo piano.

"Più una notizia corrisponde a ciò che un giornalista ritiene importante e perciò degno di pubblicazione nella realtà, più grande è il valore della notizia".

Ci sono 18 valori, riferiti alle notizie, che possono essere assommati in 6 fattori:

1. Tempo:

- Durata: eventi puntuali di breve durata hanno un alto valore di notizia; eventi di durata allungata nel tempo (più di una settimana) hanno un minore valore di notizia.
- Tema: Stabilimento di un tema; un tema già stabilito ha un valore di notizia molto alto.

2. Vicinanza:

- Vicinanza spaziale: distanza geografica tra l'avvenimento e la sede della redazione.
- Vicinanza politica: formazione delle relazioni (economico-)politiche al paese, sede dell'avvenimento.
- Vicinanza culturale: relazioni linguistiche, religiose, letterarie, scientifiche nei confronti del paese, sede dell'avvenimento.

- Rilevanza: livello dell'incidenza e importanza esistenziale dell'avvenimento.

3. Stato:

- Centralità regionale: livello dell'importanza politica-economica della regione, teatro dell'avvenimento (nelle notizie nazionali).
- Centralità nazionale: potenza economica, scientifica, militare del Paese in cui accade l'avvenimento (negli accadimenti di rilevanza internazionale).
- Influenza personale: potere politico delle persone coinvolte.
- Importanza: grado di notorietà delle persone (per le notizie di carattere non politico).

4. Dinamica:

- Sorpresa: grado di inaspettatezza, decorso e risultato di un avvenimento.
- Struttura: complessità del decorso, partecipazione e chiarezza.

5. Valenza:

- Conflitto: grado di aggressività di avvenimenti politici.
- Criminalità: illegittimità di avvenimenti.
- Danni: danni di tipo finanziario, alle persone, alle cose o insuccessi.
- Successo: progresso sul terreno politico, economico o culturale, prodotto dell'avvenimento.

6. Identificazione:

- Personalizzazione: grado di relazione personale di un avvenimento.
- Etnocentrismo: se e in che misura l'avvenimento riguarda la popolazione di un Paese, nel quale l'organo di informazione appare.

Esiste una molteplicità di risultati empirici sulla teoria del valore delle notizie.

I fattori riguardanti le notizie hanno un'influenza generale sulle decisioni di selezione dei giornalisti.

Ci sono diverse possibilità per realizzare ciò.

Quali caratteristiche di fondata rilevanza psicologica deve possedere un avvenimento per poter diventare una notizia?

1. Sviluppo dell'avvenimento = Frequency

Avvenimenti brevi e conclusi in tempi brevi diventano più facilmente delle notizie rispetto a sviluppi di durata più lunga o trends.

2. Eccezionalità = Threshold

Maggiore ed importante è l'avvenimento, più facilmente ne verrà data notizia.

3. Inambiguità = Unambiguity

Quanto più semplice, chiaro e consistente c'è l'avvenimento, più facilmente diventerà notizia.

4. Importanza = Meaningfulness

Maggiore l'importanza e ricca di conseguenza dell'avvenimento, più facilmente diventerà notizia.

5. Vicinanza alle aspettative = Consonance

Quanto più un avvenimento coincide con le aspettative generali, tanto più probabilmente esso diventerà una notizia.

6. Sorpresa = Unexpectedness

Quanto più inaspettato un avvenimento, tanto più grande sarà il suo valore di notizia.

7. Continuità del tema = Continuity

Quando un avvenimento viene riportato nelle notizie, se ne parlerà anche in seguito in modo continuo, anche se comparativamente ci sono dei temi più importanti.

8. Variazione relativa del tema = Composition

Maggiore è la somiglianza dei temi, maggiore sarà anche la possibilità per altri temi di diventare notizia.

9. Relazione a Stati elitari = Reference to elite nations

Tanto più un avvenimento si riferisce ad uno Stato elite, tanto più questo avvenimento diventa notizia.

10. Relazione a persone elitarie = Reference to elite people

Quanto più persone di elite sono coinvolte negli accadimenti, tanto più ciò diventa notizia.

11. Relazione a persone = Reference to persons

Quanto più delle persone si trovano al centro dell'accadimento, tanto più un avvenimento diventa notizia. La personalizzazione può essere definita come una delle forme principali di riduzione della complessità degli avvenimenti.

12. Negatività = Reference to something negative

Quanto più negativo è l'avvenimento, tanto più facilmente può diventare notizia. "Only bad news are good news".

Come lavorano i giornalisti e che cosa dovrete saperne - Parte II: Relazioni tra il giornalismo e le PR

Relazioni tra il manager di PR e i giornalisti

Situazione di partenza:

Lavoro di informazione: autorappresentazione di interessi particolari e di conoscenze speciali

Giornalismo: rappresentazione dall'esterno, funzione nell'interesse generale e di conoscenza generale

Negli organi di informazione, limitati nello spazio e nel tempo, la decisione per una notizia significa sempre decisione a sfavore di un'altra notizia.

Le relazioni tra il giornalismo ed le PR nella formazione e creazione dei contenuti possono definirsi di **influenza**.

Il lavoro di informazione può dirsi di successo, se ciò che ha riferito l'organo di stampa sarebbe stato diverso, senza l'intervento del lavoro di informazione medesimo.

Poiché gli utenti non possono partecipare sempre a tutti gli avvenimenti, il confronto tra diversi contenuti è l'unico metro di controllo degli utenti.

Gli utenti possono solamente confrontare dei contenuti, che derivano dalla **moltiplicazione e dalla ricezione, il più veloce possibile, della medesima fonte**.

Comprensione dei manager PR e giornalisti

Nel rapporto tra giornalisti e manager PR si tratta di un "processo di scambio con interessanti effetti di comparazione".

Processi induttivi

La ripresa di avvenimenti sui mass-media influenza determinati procedimenti nell'impresa e le attività di impresa conducono di conseguenza, in modo mirato e no, a resoconti sulla stampa, alla radio e in televisione, entrambe le attività si compenetrano.

Processi adottivi

I manager di PR si orientano nelle loro iniziative ai dati di fatto del sistema mediale: i temi vengono preparati in forma giornalistica e distribuiti prima della chiusura delle redazioni. I mass-media, a loro volta, hanno accettato che i loro primi interlocutori sono i reparti di PR

Si possono distinguere 4 tipi di giornalista, nel modo in cui viene trattato il materiale di PR:

1. PR-critico (ca. il 26%)

Non soltanto respingono il PR, ma ci vedono persino un pericolo, perché condurrebbe ad un resoconto non critico.

2. PR-scettico (ca. 22%)

Ritengono le offerte dei PR piuttosto cattive ed inutilizzabili, cosicché le ritengono inutilizzabili, ma non pericolose.

3. PR-anticritico (ca. 27%)

Difendono calorosamente il lavoro di informazione contro ogni rimprovero da parte dei critici e degli scettici, negano espressamente i rimproveri di pericolosità e di cattiva qualità, ma loro stessi non utilizzano di norma il materiale di PR.

4. PR-pragmatici (25%)

Vedono nelle comunicazioni di stampa informazioni utili, preparate bene, e che loro utilizzano poiché così risparmiano del tempo nelle ricerche.

In breve il 75% delle giornaliste e dei giornalisti si distanziano da bonariamente a criticamente dalle offerte di PR e solamente il 25% si dimostra accessibile al materiale ed alle offerte di sostegno.

MA:

Ciò è interessante in particolare perché queste **autoconsiderazioni stanno in aperto contrasto con le interpretazioni analitiche del contenuto dei resoconti sui mass-media.**

Circa il 75% dei resoconti presi in esame si rifanno all'attività di PR. (ricerca Barbara Barerns/Germania)

Analoghe ricerche effettuate in America hanno dimostrato che tra il 60 e l'80% dei resoconti sui mass-media si basa su materiale preparato dai PR.

Solamente il 25% dei giornalisti afferma di non stimare il materiale di PR, ma circa il 70% di ciò che viene pubblicato sui mass-media si rifà al lavoro di PR.

Questa circostanza non ha bisogno di una spiegazione?

I giornalisti non si intendono mai come intermediari degli uffici di PR, ma sempre come creatori dei contenuti dei mass-media, anche quanto riprendono fedelmente dei testi.

Appartiene ad una legge non scritta tra PR-manager e giornalisti la circostanza che le relazioni di PR diventano scritti dei giornalisti, non appena vengono stampati, anche nel caso in cui siano identici.

Dal punto di vista del PR-manager si danno i seguenti obiettivi:

- ricevere attenzione
- influenzare le opinioni
- cambiare i comportamenti

Spazi di movimento dei giornalisti:

Non è loro prescritto, su cosa devono o possono riferire. L'unica condizione è rappresentata da un resoconto molteplice e indipendente.

Le possibilità di giungere alle informazioni è solamente limitato dal punto di vista legale (penale, civile).

I giornalisti possono collaborare attivamente alla scoperta di informazioni (propria ricerca).

Gli addetti all'informazione vedono i giornalisti piuttosto come partner.

I giornalisti vedono invece gli addetti all'informazione come parte avversa.

Il 75% dei resoconti nei mass-media si basa su una qualche motivata cooperazione di PR esterni. Solamente il 25% si basa sull'indipendenza dell'informazione, poiché l'idea di dover eseguire una ricerca in proprio è spesso sufficiente per accettare informazioni non del tutto esatte o per generare la totale assenza di informazioni.

I giornalisti ed i manager di PR devono lavorare in qualità di partner alla relazione:

PR manager

devono offrire le loro informazioni in modo adatto alla stampa
devono venire incontro ai bisogni dei mass-media
devono pianificare i temi, i termini di pubblicazione e gli strumenti del lavoro dei mass-media
in modo strategico e saperli convertire in modo ottimale.

Costruire una relazione reciproca
Fare dei (piccoli) piaceri

I giornalisti

- apprezzano l'aiuto dei PR-manager e la conseguente diminuzione del carico del lavoro
 - accettano i temi che i PR-manager si pongono di trattare
- prendono del materiale nelle manifestazioni di PR, risparmio di tempo grazie a questo materiale

L'influenza dei PR sui giornalisti si relativizza, comunque, in base a questi punti:

- per avere successo i PR si devono orientare ai fattori di valore o potenzialità delle notizie. Il sistema dei mass-media indica, in questo modo, che cosa deve essere trattato;
- in caso di crisi il PR non ha possibilità di successo. Il giornalismo si rende indipendente, funziona in modo autonomo rispetto al sostegno usuale del PR.

Il problema non è tanto che il giornalismo ed il PR si influenzano a vicenda, ma che si penetrano e si fondono, in determinati settori del mondo dei mass-media.

Che cosa devono farne i giornalisti del materiale inviato dai PR?

"Le trasformazioni" dei giornalisti, ovvero le **revisioni ed i completamenti** si presentano sotto forma di

selezione
riduzione
commento

equilibrio

Il mondo dei mass-media dipende dalla disponibilità del sistema di PR.

Le prestazioni dei mass-media non sono di ordine materiale, ma valgono comunque molto denaro, poiché consistono di un bene raro: danno l'attenzione.

Il problema è però che il giornalismo serio non concede l'attenzione all'asta ma secondo i suoi criteri professionali ed incorruttibili.

Come raggiungo il mio pubblico - Parte I: Consigli per il Vostro comunicato stampa

Concetto di lavoro dei mass-media

"Non lasciare niente al caso!"

Il paesaggio dei mass-media

Che cosa devono sapere i manager di PR sui mass-media?

Orientamento (politico, religioso, economico) dei mass-media

A quale campo politico si riferisce un giornale?

Anche mass-media indipendenti si riferiscono ad un campo: sinistra – destra – liberali

Giornali di interesse generale o speciale

Condizioni di produzione

Conoscere l'ora di chiusura di redazione di tutti i mass-media, altrimenti un comunicato potrebbe arrivare quando la redazione è già chiusa

Quotidiani

Settimanali, mensili

Organizzazione dei singoli mass-media (carta stampata, elettronici)

Redazioni, giornali e TV

Nomi dei redattori, informazioni sui cambiamenti delle posizioni

Sommergere i giornalisti di comunicati stampa, essi non possono tener presente tutti gli appuntamenti, utilizzano solamente il 10% dei comunicati che ricevono.

La qualità dei comunicati deve essere alta per avere possibilità che vengano utilizzati

Perciò i contatti personali con i giornalisti sono sempre importanti

Comunicati stampa

Informazioni scritte/comunicati ai mass-media disponibili

Diritto al cambiamento, così come all'adattamento

Forma di un articolo, NON di una lettera

Il TEMA deve comunicare qualcosa, deve essere interessante

Deve essere ATTUALE, ma non necessariamente NUOVO

Si possono anche attualizzare i temi, vedi il servizio ai cittadini: non è generalmente nuovo, ma sempre attuale

Hard news: le 5 domande: Cosa? Chi? Quando? Come? Dove

Soft news: 5 domande: sangue, seno, balli, bambini, bestie

Formula KISS

Keep

It

Short

Simple

Short: Massimo 2 pagine (di più non è desiderato dal giornalista), distanza tra le righe, paragrafi brevi, frasi brevi, parole brevi

Simple: linguaggio semplice, possibilmente poche parole straniere e concetti specialistici; se è proprio necessario, spiegarli

Tener conto del livello del fruitore

Parlare lo stesso linguaggio del giornalista

Le citazioni possono alleggerire e rendere dinamico il testo

L'utilità per il fruitore deve essere immediatamente riconoscibile.

(Nel caso dell'ombudsmann è comunque chiara!)

Ulteriori consigli:

criteri formali:

distanza tra le righe, leggibilità e chiarezza, scritture leggibili (arial, times new roman), non utilizzare scritture decorate e di diversi tipi, non utilizzare eccessivamente il grassetto, il corsivo e sottolineature

Non sono ammessi errori di ortografia e di grammatica

La prima pagina deve contenere il logo, il corporate design del mittente, i fogli seguenti sono fogli bianchi

Il ricevente deve essere immediatamente individuabile – e, di conseguenza, effettivamente rintracciabile con il numero telefonico diretto

Indirizzo di e-mail: rispondere immediatamente alle e-mail

Titolo e sottotitolo chiari – ciascuno di 3 – 5 parole (grassetto)

Ev. lead: tutto molto breve, ciò che si trova anche nelle informazioni deve essere dato in brevi parole

Nel titolo nessun punto interrogativo

Indicare la DATA

Indicare che si tratta di un "comunicato stampa"

Lasciare sulla parte destra un margine ampio, i giornalisti fanno qui delle annotazioni e non tra le righe

Utilizzare solo un verso dei fogli

Criteri di contenuto:

Struttura del testo secondo la regola della piramide: in primo luogo il climax, ovvero ciò che è importante in seguito ulteriori informazioni (osservazione: per quale giornale, quale redazione?)

Struttura pensata sui bisogni del giornalista

Non utilizzare delle formule con IO oppure NOI

La prima frase deve già contenere ciò che è importante

Non utilizzare superlativi, giudizi, dare rappresentazioni chiare e semplici che siano obiettivi e neutrali

Non utilizzare parole alla moda

Essere spiritosi solamente se necessario, non cercare ad ogni costo di esserlo, poiché ciò risulterebbe non credibile

Eventualmente inviare una lettera personale di accompagnamento: rivolgersi personalmente al redattore, soprattutto se lo si conosce personalmente, accennare che è possibile chiedere ulteriori informazioni, in modo cortese, non sottomesso,

Sottolineare i vantaggi per la redazione

Nessuna falsa modestia

Nessun attacco alla concorrenza

Utilizzare solamente abbreviazioni conosciute, non abbreviazioni specialistiche

Evitare perdite di tempo

Non inviare a tutti i mass-media, ma solamente a quelli per i quali il mio comunicato è interessante

Inoltre: a quale redazione all'interno dei mass-media (interno, politica estera, economia, cronaca, cultura, formazione, società, salute, mass-media, anziani ... =)

Per quale redattore all'interno della redazione

A quali mass-media? Quotidiani, riviste ecc.

Scrivere correttamente: indirizzi, nomi (eventualmente con il titolo), in caso dubbio telefonare

Predisporre un elenco: quali giornalisti sono competenti per quali temi ed attualizzarla

Eventualmente preparare un manuale con l'indice dei giornalisti (tutti i nomi dei giornalisti austriaci)

Possibilità di diffusione delle informazioni:

Vicende di tipo esclusivo: diffondere la notizia solamente ad uno o due giornalisti.

In questo modo ci si assicura la lealtà dei giornalisti, se gli si procura una buona storia in modo esclusivo, gli si potrà chiedere anche un favore. Ci deve essere fiducia, affinché egli non tragga dalla notizia qualche cosa d'altro.

Normalmente in questi casi ci si può aspettare un resoconto ampio.

Diffusione più ampia: ampia diffusione a tutti i mass-media interessati, molti faranno dei resoconti brevi, ma che si assommano, la divisione su più mass-media assicura anche maggiori lettori o fasce di lettori.

Come già detto, in base alla teoria della potenzialità delle notizie, vengono scelte determinate notizie piuttosto che altre.

Che cosa fare, affinché venga scelta la mia notizia?

Ci sono tecniche giornalistiche speciali, delle quali il giornalista si serve, per rendere degni di lettura ed interessanti i suoi resoconti, anche il lettore infine sceglie, sempre in base al potenziale delle notizie.

Tecniche giornalistiche speciali

1. Attualità

Attualità primaria: per il PR importanza minore, vicende attuali, catastrofi ...

Al contrario: si vuole tematizzare un settore determinato = attualità secondaria

2. Localizzazione

Localizzare: applicare al proprio territorio (regione)

3. Personalizzare

Tentare di applicare la vicenda ad una persona

Individuare non solamente dei fatti ma anche delle persone

4. Visualizzare

Contesti complessi si possono rappresentare in modo più chiaro tramite immagini, statistiche ecc ...

5. Esempificare

Rappresentazione di un dato di fatto tramite un esempio

6. Rarità di un evento

Per i giornalisti: solamente le cattive notizie sono notizie

Le persone hanno un interesse per eventi spaventosi, catastrofi ecc ...

Si tratta di un interesse per eventi rari

7. Problematizzare

Trattare anche dei problemi, ciò rende credibili; nessuno ci crede se si afferma che non ci sono affatto dei problemi

Spingerebbe solamente i giornalisti e cercarne

8. Offrire vantaggi giornalistici ulteriori

Alleggerire il lavoro del giornalista, offrendogli informazioni ben strutturate, che vadano oltre il tema vero e proprio.

Altrimenti il giornalista deve ricercare le informazioni di contorno altrove.

Foto di stampa

Accompagnano spesso i comunicati

E' bene dare qualche informazione sulle foto=visualizzare

Importante: qualità tecnica delle foto: nitide, luce corretta

Formato 13 X 18

La foto deve essere adatta al soggetto

Sono migliori le foto dinamiche non statiche, foto di documenti

Ottimale: il fotografo ed il soggetto siedono insieme, chiacchierano, dopo un'ora ci si dimentica che qualcuno sta scattando delle foto – così nascono le buone fotografie

Le fotografie a colori non sono adatte alla ripresa sui mass-media

Per le stampa a colori sono adatte le diapositive

Solitamente le fotografie vengono date gratuitamente, solamente del materiale particolare è da pagare

Il testo accompagna sempre le foto: chi, cosa, quando, dove?

Solitamente sul retro, non su fogli volanti che poi vanno persi

Come raggiungo il mio pubblico - Parte II

Consigli per la Vostra conferenza stampa

Conferenza stampa

L'informatore si reca di fronte ai giornalisti, da delle informazioni

Relativamente formale, tradizionale, solamente i giornalisti

saranno più informali, colloquio

la discussione è possibile, altrimenti domanda-risposta

"Non lasciare nulla al caso!"

È meglio programmare tutto cronologicamente, annotare, check-liste, spuntare

Il giornalista non deve accorgersi che tutto è stato organizzato

Colazione di stampa

Forma particolare di conferenza stampa, circa verso le 9, i giornalisti possono così programmare anche altri appuntamenti

Svolgimento della conferenza stampa

Tema VALIDO

Quali giornalisti invitare? (confronta le condizioni di produzione, conoscere i redattori, chi è competente per che cosa ...)

Tempo

Tenere presente la chiusura di redazione, in genere al mattino, tra le 9-12

Possibile anche nel fine settimana: settori politico, sportivo, economico, con "conferenza stampa spontanea"

Attenzione: ci sono appuntamenti fissi per i giornalisti, con i quali si vuole parlare

In A.: il martedì conferenza dopo il Consiglio dei Ministri, nessun giornalista si reca quindi altrove, una conferenza stampa sarebbe sprecata

Serata: vantaggio: non c'è fretta da un appuntamento all'altro

Chiusura di redazione

Svantaggio: è già terminato l'orario di lavoro

Scopo della conferenza stampa: resoconto

Colloquio di fronte al camino: si curano di più i contatti

Luogo

In genere alcuni locali, club della stampa;

creare un buono sfondo, la conferenza stampa può aver luogo dovunque

Sfondo creativo o particolarmente attraente

Prenotare per tempo, se il luogo scelto è "conteso"

Se possibile, sempre con il podio

Ordine dei tavoli

Diverse possibilità: lavagna quadrata, rotonda, ad U

Sedie disposte nell'ordine di un'aula scolastica, o di un caffè (preferibilmente per una conferenza stampa-colazione)

I giornalisti devono poter scrivere

Toilette: se possibile pulite

Guardaroba: importante in inverno: gli indumenti umidi vaporano, odorano...

Preparare ed installare dei cartelli

Portacenieri, eventualmente fiori, condizionatori/riscaldamento

Raggiungibilità

Distribuire delle piantine, se il luogo non è generalmente conosciuto

Creare delle possibilità di parcheggio e farle conoscere,

Il parcheggio deve essere nelle vicinanze e deve essere efficiente

Tavolo della conferenza stampa = "Centrale di informazione"

All'uscita:

Lista con gli ospiti invitati, affinché ognuno sappia chi è presente

Predisporre un libro degli ospiti, nel quale tutti si possano registrare, ma bisognerebbe sapere chi viene da dove

Cartelletta

Elenco dei relatori, comunicato in versione breve e lunga, fotografie

Informazioni di base, referenti

Blocchi e penne

È previsto che qualcuno accolga gli ospiti, li saluti e li inviti ad iscriversi nel libro degli invitati

Relatori

Dovrebbe parlare liberamente

Se il relatore non è in grado (balbetta, dimentica ecc.) allora può leggere

Cartellino con il nome (SENZA titolo, solamente il cognome), acqua e bicchieri (bocca secca)

I microfoni non dovrebbero coprire completamente i relatori

Non troppi relatori

Quello che il relatore dice e quello che è riportato nella cartelletta per la conferenza stampa deve coincidere, ad ogni modo l'intervento del relatore non deve ripetere pedissequamente ciò che è riportato nella cartelletta

Pensare a quali domande potrebbero venire poste

Intervento non più lunga di 15 – 20 minuti

L'apertura tramite l'organizzatore, o l'addetto ai mass-media

Saluto: in linea discendente: i rappresentanti del clero all'inizio, poi i politici di maggior livello ecc.

Gli interventi sempre in modo ascendente

Si presenta il relatore e gli si dà la parola

Intervento del relatore

Domande dei giornalisti (eventualmente discussione)

Fare in modo che qualcuno ponga la prima domanda, eventualmente un collaboratore, altrimenti si crea un silenzio imbarazzante

Buffet

In un locale separato

Mattino: caffè, dolci

Buffet in piedi

Un cameriere deve essere disponibile

L'organizzatore di una conferenza stampa deve avere sempre con sé:

forbici, graffette/puntine, penne (in genere materiale da ufficio), biglietti da visita, lista dei partecipanti

Inviti

Solitamente per iscritto, possibili anche a voce

Non troppo all'ultimo minuto, ma neanche troppo presto, spedirli 1 – 2 settimane prima (alcuni giornalisti programmano a lungo termine, altri a breve)

Poco prima: breve cenno, per lettera, fax, e-mail, per ricordare della conferenza stampa

Medesimo invito con riferimento all'appuntamento due giorni prima

Chi non può venire, riceve per tempo il materiale informativo, in modo che lo abbia contemporaneamente allo svolgersi della conferenza stampa, spedirlo almeno un giorno prima, a seconda dei tempi del servizio postale!

Prova generale

I microfoni funzionano, la luce

L'organizzatore non deve preannunciare, l'argomento

I collaboratori assumono il ruolo dei giornalisti

Riflettere su cosa potrebbe venire chiesto

Cronometrare il tempo, riempire i vuoti

I giornalisti dei mass-media elettronici vengono prima di quelli della carta stampata – devono allestire gli strumenti

Interviste singole devono essere date ad ogni modo dopo la conferenza stampa, i giornalisti della carta stampata non devono essere trattati in modo svantaggioso

Colloquio davanti al camino

Nelle occasioni più rare ha luogo davanti al camino

Piccolo circolo di giornalisti

Ambiente ristretto, informale

Inviti personali, sovente verbali

Serve specialmente a coltivare delle relazioni, non tanto a scambiarsi delle informazioni

Informazioni di base

Conoscere dei giornalisti

Rapporti con i giornalisti

Gentili, discreti, sinceri - in fondo vogliamo qualcosa da loro

NON mentire, non avrebbe senso, verrebbe comunque scoperto

In specie in occasioni di crisi, o negative, non nascondere i problemi, ma mostrarli E, contemporaneamente, offrire delle proposte di soluzione ...

Non mostrarsi servile, ma nemmeno superiore

Spesso il giornalista non ha una specifica preparazione scolastica, i più sono giornalisti per caso, hanno imparato il mestiere sul campo, con l'esperienza

Bisogna soprattutto saperci fare con i principianti, essi sono spesso paurosi o aggressivi

Vogliono scrivere L'articolo

Spesso le redazioni lavorano con liberi professionisti, perché hanno poco personale, ciò sta a dire che la qualità giornalistica non sempre è molto alta

Non bisogna far vedere ai giornalisti che si nota la loro ignoranza, bisogna bensì preparare l'argomento per loro, in modo che ci possano lavorare

Buone informazioni fanno risparmiare del tempo in ricerche

Prendere SEMPRE sul serio i giornalisti

Non incominciare a litigare con il giornalisti

Essere sempre disponibili per i giornalisti

I giornalisti: **solo le cattive notizie sono buone notizie**

Non vogliono solamente informazioni positive, ma mettono molto in discussione

Scoprire dei problemi anche davanti ai giornalisti

Si risulta più credibili, non tutto può essere positivo

Se il resoconto non è così critico o/e viene reso solamente quanto c'è di positivo, il giornalista crede che da qualche parte sia nascosto un "cadavere" ovvero che si tenti di nascondere qualcosa

Conoscere i giornalisti

I giornalisti hanno la priorità, più tardi può essere troppo tardi

In caso di resoconti sbagliati

NON bisognerebbe fare:

Rimproverare aspramente i giornalisti oppure il caporedattore

Minacciare con la futura mancanza di informazioni

Minacciare con querele o ribadire

Promettere di non voler più avere a che fare con i giornalisti

Tutto questo non serve a niente, ciò che è scritto è scritto, ciò che è spedito è spedito

Ci si può solamente preoccupare di limitare il danno

Se l'errore si può ricondurre solamente a superficialità, mancanza di tempo o un impegno carente, parlarne con il giornalista e chiarire gli errori. Normalmente viene predisposta una precisazione

Ho raggiunto il mio pubblico?

Verifica

Consigli per le interviste

Colloqui singoli con i giornalisti:

O il giornalista fa le domande oppure il PR-manager

Luogo: redazione, ufficio della persona che da le informazioni, terreno neutrale (caffè)

Catalogo delle domande del giornalista: cosa mi potrebbe domandare? Non vuole sicuramente soltanto belle parole, ma vuole affrontare temi seri

Le prime domande sono "domande di riscaldamento"

Preparare il tema!

USP = Unique Selling Proposition

La dichiarazione che intendo far passare

Prepararsi alla persona del giornalista: è conosciuto come arrendevole, scorretto, gira le parole in bocca, degno di fiducia, orientamento politico

Far vedere al giornalista che si conosce il suo lavoro, che si ha letto i suoi articoli, creare un atmosfera di fiducia

Consigli per le interviste:

Essere BEN preparati

Parlare in modo chiaro

Stare attenti alle osservazioni ironiche, possono essere fraintese e utilizzate in modo errato

L'ideale sarebbe stampare l'intervista prima della trasmissione o della pubblicazione e dare il via solamente dopo averla letta

Domande al telefono: non rispondere immediatamente, è meglio richiamare dopo 5 – 10 minuti, ma SICURAMENTE

Abbigliamento in Tv – non a righe: rende la visione non nitida!

Non bianco

Mantenere la propria personalità, non farsi cambiare completamente, sarebbe ridicolo, poiché non ci si sentirebbe a proprio agio,

Valutazione

Che cos'è il successo per l'Ombudsman?

Il successo del lavoro di pubbliche relazioni, o di informazione, realizzato dall'Ombudsman, si può misurare dal numero di persone, che si rivolgono a lui nel prossimo futuro.

Il comparire sui mass-media è quindi solamente il primo passo. In questo modo si facilita la conoscenza.

Il vero successo consiste nel fatto che le persone vengono a conoscenza della figura dell'Ombudsman, che ci si può rivolgere a lui e in quale modo e quando.

I problemi più frequenti nella valutazione del lavoro di PR:

Troppo pochi fondi finanziari, troppo poco tempo e personale

Almeno un quadro dei mezzi di stampa:

Quali mass-media mi nominano?

Com'è il tono delle informazioni? Positivo – negativo – neutrale – di valore

I giornalisti aggiungono qualcosa? Tralasciano qualcosa?

Come si chiamano i giornalisti che utilizzano i miei comunicati stampa?

Utilizzano esclusivamente questi o fanno delle ricerche indipendentemente?

Qual'è la qualità dei resoconti?

Per quale mass-media quale comunicazione si è rivelata utile?

Allegato N. 14

APPELLO DI VIENNA per un dialogo interculturale dei popoli della terra

I sottoscritti specialisti in materia di soluzione dei conflitti, partecipanti alla

2° Conferenza per la "mediazione e la democrazia" dal
12 al 15 settembre 2001 a Vienna

sono rimasti profondamente colpiti dagli attacchi a New York e Washington. Esprimiamo il nostro dolore per le vittime e il partecipe cordoglio ai loro familiari.

Comprendiamo le incalcolabili difficoltà e le forti pressioni a cui sono sottoposti i governanti degli Stati Uniti, i loro alleati e altri Paesi per la crescente richiesta di sicurezza, ma temiamo l'adozione di misure che possano mettere a repentaglio altre vite umane. Proprio in questi casi si rischia in modo particolare un'accelerazione della violenza, a prescindere da chi o da cosa l'ha provocata o come sia iniziata.

Esortiamo tutti, nei propri ambiti di responsabilità, ad uscire dalla spirale di violenza e di vendetta ed impegnarsi per la pace e la riconciliazione. Bisogna trovare il coraggio di non usare altra violenza, e soprattutto di non iniziare un'altra guerra.

Siamo convinti del fatto che finché la ricerca di soluzioni non verrà allargata alle implicazioni e ai retroterra sociali, politici e religiosi ci saranno sempre più vittime e rei.

Invitiamo al dialogo ad ogni livello sociale fra i governanti, le organizzazioni e gli uomini e le donne di tutte le culture e daremo il nostro contributo secondo le rispettive possibilità.

Johan Galtung	Leo Gabriel	Joseph Duss-von Werdt
Madeleine Petrovic	Bishop Samuel Ruiz	Benedikta von Deym-Soden
Doris Vater-Dannhäuser	Michael Wandrey	Miguel Alvarez
Bettina Kurz	Karl Glaser	Annedore Schulze
Isabelle Engels	Roland Schüler	Andreas Novak
Gabriele Krause	Pete Hämmerle	Marlene Werfl
Sophia Plöchl	Roswitha Purgstaller	Laminger-Helga Strauss
Ruth Rieder	Veronika Rochhart	Magda Vrignaud
Ralf Thiele	Hania Fedorowicz	René Schindler
Margarethe Mensdorff-Pouilly	Ingrid Seyrlehner	Gabriele Mönch
Christel Heigert	Roswitha Hörschläger	Christiane Sauer
Mario Folger	Klaus Rückert	Birgit Hausar
Jürgen Bohl	Renate Storch	Gudrun Müller
Barbara Günther	Silvia Michal-Misak	Peter Hofman
Tilman Metzger	Judith Stummer	Elfriede Zachemba
Sabina Koerner	Angela Riedmann	Jochen Dittmer

Matthias Friedrich

Werner Palla

Peter Stoff

Jamie Walker

Barbara Müller

Stephan Proksch

Rupert Herzog

Elke Kroissenbrunner

Veronika Hagleitner-Klocker

Sonja Wendel

Christiane Tureczek

Iris Fillié-Utz

Artur Trossen

Maria Schütz

Veronika Gödri

e molti altri ancora

Inga Carrière

Barbara Szerb-Mantl

Stefan Wiesinger

Wolfgang Gulis

Barbara Götsch

Jaqui Dopfer

Karin Hintersteiner

Christoph Ewen

Tamara Redl

Stefan Kessen

Markus Troja

Rosi Schmid

Katrin Echtermeyer

Adelheid Szumovski

Valerie Rückert

Edith C. Watts/Ani Jinpa Lhamo

Eberhard Kempf

Gerda Klammer

Armin Hanschitz

Dieter Vogt

Verena Crazzolaro

Elisabeth Reif

Lis Ripke

Klaus Hartmann

Sepp Habermacher

Ursula König

Edith Labmayer

Iris Rückert-Possél

Petra Purkarthofer

Gerald Kastner

Allegato N. 15

European Ombudsman Institute
Европейский Институт Омбудсмана
• Europäisches Ombudsmann Institut
Institut Européen de l'Ombudsman
Instituto Europeo del Ombudsman
Istituto Europeo dell'Ombudsman

EOI
Salurnerstraße 4/8 • A-6020 Innsbruck / Tirol
www.tirol.com/eoi • e-mail: eoi@tirol.com
T (0043) 512 / 56 69 10 • F (0043) 512 / 57 59 71

/3223/

Egredi membri dell' IEO, care colleghe, cari colleghi!

Ecco alcune riflessioni sulla 6ª Conferenza dei Difensori civici Europei e sull'Assemblea generale dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman a Cracovia dal 22 al 24 maggio 2002.

Riassunto:

Sul luogo di incontro:

a Cracovia tutto ha funzionato: la dignitosa cornice e l'organizzazione, i contenuti pertinenti degli interventi e i contributi interessanti alla discussione, la visita di Auschwitz–Birkenau e l'ora di raccoglimento. Il luogo di Cracovia lascerà forti impronte nei partecipanti alla conferenza e continuerà a produrre effetti.

L'Assemblea generale IEO:

Un sentito grazie deve essere espresso al collega Anton Cañellas per la sua attività durante la presidenza IEO. Siamo riconoscenti per la sua disponibilità espressa di volere continuare ad interessarsi attivamente alle questioni dell'IEO e quindi di impegnarsi per i Difensori civici europei, fra cui conto anche i membri del comitato di petizione. Un grazie particolare va ai precedenti membri dell'esecutivo, al vicepresidente Adam Zielinski e a Claus Eklundh per la preziosa collaborazione nel passato. I nostri pensieri accompagnano i membri usciti nel corso dell'incarico Luis Fernando Saura Martinez (morte) e Lucio Strumendo (cambiamento professionale). Con i nuovi membri dell'esecutivo Romano Fantappiè, Arne Fliflet, Oleg Mironov, Bernardo Del Rosal Blasco e Andrzej Zoll ci sarà senza dubbio una buona collaborazione.

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

EOI

Salurnerstraße 4/8 • A-6020 Innsbruck / Tirol

www.tirol.com/eoi • e-mail: eoi@tirol.com

T (0043) 512 / 56 69 10 • F (0043) 512 / 57 59 71

Varie:

Un'associazione, quindi anche l'IEO, raggiunge i suoi scopi nei limiti in cui il presidente e i membri dell'esecutivo riescono a realizzare i desideri e le aspettative – in quanto compatibili con gli statuti dell'associazione (www.tirol.com/eoi) - dei membri dell'associazione.

Ciò è possibile al meglio se l'IEO si indirizza verso una struttura che garantisce il continuo scambio di opinioni, esperienze ed informazioni fra i membri.

I membri dell'IEO possono anche formulare richieste e quesiti e precisamente a secondo del contenuto ai seguenti indirizzi e-mail:

eoit@tirol.com alla segreteria e alla gestione,

eoit@digitalis.at a tutti i membri,

werner.palla@consiglio-bz.org al presidente.

Più saranno le lingue in cui si svolgeranno gli scambi - di contatti, opinioni, esperienze ed informazioni, richieste e quesiti – tramite eoit@digitalis.at, più questi avranno successo. Sarebbe sicuramente auspicabile, se in questi contatti si indicasse, in quanto esistente, l'indirizzo internet. Il mio è: www.consiglio-bz.org/ombudsman.

Situazione finanziaria:

Per realizzare i compiti statutari dell'EOI non erano sufficienti i contributi dei membri. Si è dovuto attingere ad un credito bancario. L'assemblea generale a Cracovia ha anche aumentato i contributi dei membri e cioè per quelli istituzionali a 350 euro e per quelli individuali a 60 euro. Conto come sempre sulla Vostra puntualità di pagamento. Per casi particolari si cercherà una soluzione.

Sponsoring per l'IEO:

I Difensori civici rendono spesso superflui, con la loro attività, i procedimenti giudiziari. In questo modo si risparmiano costi sociali. A ciò dovrebbero essere interessati i Governi e i Parlamenti, ma anche istituzioni private come compagnie di assicurazione, banche, gruppi, fondazioni e altri. Tanti Difensori civici hanno buoni e ottimi contatti con queste istituzioni. Acquisiamoli come sponsor dell'IEO. È nell'interesse della pace giuridica.

Solidarietà concreta:

Scambi vivaci di esperienze e pensieri, per esempio tramite eoit@digitalis.at, aumentano la conoscenza sulle organizzazioni dei membri e le loro possibilità di aiutare altri Difensori civici oppure di ottenere il loro aiuto. Un buon esempio di solidarietà vissuta è l'offerta di un praticantato a basso costo per collaboratrici/collaboratori di colleghi.

Pubblicità per acquisire nuovi membri:

Più grande è un'associazione, più può essere utile ai suoi membri. Per questo motivo sollecito ogni membro dell'IEO ad invitare a fare parte come membri dell'IEO altri difensori civici nonché persone impegnate privatamente per i fini della Difesa civica.

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

EOI

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Salurnerstraße 4/8 • A-6020 Innsbruck / Tirol

www.tirol.com/eoi • e-mail: eoi@tirol.com

Istituto Europeo dell'Ombudsman

T (0043) 512 / 56 69 10 • F (0043) 512 / 57 59 71

Instituto Europeo del Ombudsman

Assemblea Generale nel 2004 con una sessione di lavoro su un tema specifico:

In una delle prossime sedute dell'esecutivo anche questo tema sarà all'ordine del giorno. Suggestioni e proposte sono ben accette.

Caro membro, care colleghe, cari colleghi, sono ottimista che questo messaggio Vi raggiunga e trasmetto cordiali saluti


Werner Palla

NB Non condivido interventi e relazioni che hanno il solo scopo di mettere in buona luce il proprio io. Sono del parere, che nei Difensori civici debbano essere equamente distribuiti autostima e modestia.

Allegato N. 16

Difensori civici europei a colloquio a Sarajevo

Il Direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (IEO) con il suo Presidente, il difensore civico Werner Palla, ha incontrato in occasione del congresso d'autunno a Sarajevo (27/28 Ottobre 2003) personalità-leader dello Stato Bosnia-Erzegovina, della Federazione Bosnia e Erzegovina, della città di Sarajevo e dell'Ocse. In occasione dell'incontro si è discusso in particolare della situazione dei diritti umani e dell'importante ruolo che le istituzioni rappresentate dai difensori civici rivestono proprio nella difesa di tali diritti e nel sostegno ai cittadini, con specifico riferimento al ripristino dei loro diritti al termine del conflitto (1995). Ai colloqui hanno preso parte i tre difensori civici della Federazione Bosnia e Erzegovina, rappresentati anche nel Direttivo dell'Istituto Europeo dell'ombudsman (IEO).

Il Sindaco della città di Sarajevo, Muhidin Hamamdžić, ha auspicato in particolare che l'IEO porti avanti, nei limiti delle sue possibilità, ogni sforzo per un - necessario - passaggio dei poteri amministrativi ai Comuni della Bosnia-Erzegovina.

Un colloquio ha avuto luogo anche con il Primo Ministro della Federazione Bosnia e Erzegovina, Ahmed Hadžipašić. L'occasione ha dato modo al Presidente dell'IEO Werner Palla di sottolineare come sia indispensabile dotare le istituzioni della difesa civica, assai attive negli Stati della Federazione Bosnia e Erzegovina e della Repubblica Srpska, di adeguati mezzi sia personali che finanziari. Il Primo Ministro ha sviscerato in modo esauriente la problematica, sottolineando l'alto valore delle istituzioni di difesa civica e assicurando il suo pieno appoggio ai difensori civici.

I colloqui sono proseguiti con il Presidente del Consiglio dei Presidenti, Dragan Cović, Presidente in carica dello Stato. Rispetto alle imminenti nomine di difensori civici per lo Stato Bosnia-Erzegovina - dopo lo scadere, il 31 dicembre dell'anno in corso, nell'ambito dell'accordo di Dayton, del mandato dello svedese Frank Orton quale responsabile nazionale dei diritti umani nel settore difesa civica - il Presidente Dragan Cović ha reso noto che l'Ufficio di Presidenza proporrà prossimamente al Parlamento i nominativi dei tre membri dell'istituzione nazionale difesa civica. Il Presidente dell'IEO Werner Palla, nel colloquio con il Presidente dello Stato Cović, ha messo l'accento sul fatto che la credibilità e l'indipendenza di un difensore civico sono determinate anche da una sua elezione trasparente e democratica.

Punto-clou della visita a Sarajevo del Direttivo dell'IEO è stata peraltro senza dubbio la conferenza stampa organizzata il secondo giorno dalla Difesa civica locale, conferenza a cui ha preso parte un folto pubblico. Il Presidente Werner Palla e il Vicepresidente Markus Kägi (Zurigo) hanno tracciato la storia della difesa civica e sottolineato il significato delle relative istituzioni per l'amministrazione locale, regionale e nazionale. Alle numerose domande sugli scottanti problemi interni hanno risposto i difensori civici della Federazione Bosnia e Erzegovina e della Repubblica Srpska.

Nella seduta del Consiglio direttivo si è stabilito tra l'altro che la prossima assemblea generale dell'IEO, l'Istituto Europeo dell'Ombudsman, si terrà il 10 maggio 2004 a Budapest, insieme ad una conferenza sul tema - suggerito dal Presidente Werner Palla - "Tutela delle minoranze e realtà della Difesa civica".



da sinistra: Markus Kägi (Zurigo) Vicepresidente IEO, Werner Palla (Alto Adige) Presidente IEO, Branka Raguz (Federazione Bosnia-Erzegovina) Membro Direttivo IEO

Allegato N. 17

Dott. Werner Palla, difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano e Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman

Breve discorso in occasione della cerimonia per i 25 anni di esistenza della difesa civica nel cantone di Zurigo (municipio di Zurigo, 27 marzo 2003)

Reverendissimi padri, eminenti rappresentanti delle istituzioni, gentili signore ed egregi signori, care colleghe e cari colleghi, caro festeggiato

Approfitterò di questa occasione per parlarvi brevemente di **due aspetti** delle esperienze da me raccolte in qualità di ombudsman.

A) Anzitutto la mia esperienza più che decennale come difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano

Nel corso di una relazione da me tenuta di recente davanti a un pubblico di esperti amministrativi ho reso noto che, terminato il mio terzo mandato nel 2004, non intendevo più ricandidarmi alla carica di difensore civico per altri cinque anni. Al termine della mia relazione mi è stato chiesto quali consigli avrei dato alla persona che mi succederà.

La mia risposta è stata che a colui o colei che prenderà il mio posto non darò consigli né aiuti. Questo solo e unicamente per il fatto che di norma non sono richiesti. **E mi sta bene che sia così!**

Infatti chi si candida a questa carica si è già fatto delle idee ben precise a proposito dei suoi compiti futuri. E seguendo queste idee vorrà lavorare e lavorerà. Alle possibili iniziali incertezze sopperirà con un maggior impegno.

Nel lavoro dell'ombudsman comunque non esiste la routine. Ogni caso è un caso a se stante e perdipiù dietro a moltissimi casi c'è un destino particolare, di cui l'ombudsman deve occuparsi approfonditamente. **Quindi non si cade mai nella routine**, ma nel corso degli anni della sua attività a difesa del cittadino l'ombudsman raccoglie esperienze utili

- soprattutto nella valutazione di situazioni spesso delicate e
- poi nei rapporti con le persone, ovvero sia con i ricorrenti che con i rappresentanti delle autorità.

I presenti hanno però insistito: un difensore civico in carica da 12 anni deve pur lasciare un segno riconoscibile anche per chi gli subentrerà! Andarsene così è decisamente troppo semplice, mi dissero. E avevano ragione: sarebbe di fatto troppo semplice!

Il mio segno, la mia eredità per la persona che mi succederà, ma che continuerà a sussistere anche autonomamente, è **"la mia rete"**. Questa rete articolata è fatta di persone che lavorano in parte negli enti di mia competenza e in parte anche altrove e che condividono il modo in cui concepisco la difesa civica e l'ho vissuta sin dall'inizio della mia attività il 1° febbraio 1992 ovvero il difensore civico

- non come accusatore, commissario o detective
- ma come persona che fornisce informazioni, prodiga consigli, esamina reclami e doglianze e funge da mediatore.

Nei miei numerosi interventi come relatore nelle scuole - per studenti e insegnanti - e in occasione di iniziative di formazione e aggiornamento organizzate dall'Accademia europea e dall'ufficio sviluppo personale della Provincia (attività da me auspicata e per la quale mi sono reso spesso disponibile) **fra i pubblici impiegati (compresi quelli futuri)** ho spesso "cercato e trovato alleati" per l'attività del difensore civico. In molti uffici provinciali, comprensoriali, comunali, regionali, statali e della sanità abbiamo "qualcuno dei nostri". Questa rete opera necessariamente nell'interesse **di entrambe le parti**,

- quello del ricorrente e
- quello dell'ente.

Nel contempo per me rappresenta sicuramente anche la struttura per un lavoro coronato da successi e per fare un esempio funziona così:

La direttrice dei servizi sociali di una comunità comprensoriale altoatesina riceve una lettera dal difensore civico. Quale sua "alleata" non si spaventa e non si indispettisce, ma anzi vedendo la busta gioisce per la nuova occasione, quale esperta della materia in questione, di poter cercare di risolvere un problema assieme al difensore civico e se possibile anche trovare una soluzione.

La mia **attività "post-incarico"** può dunque solo consistere nel non dare consigli a chi mi subentrerà e non offrire il mio aiuto, ma indicare l'esistenza di questa rete attiva e far presente la necessità di ampliarla. Il cospicuo numero di successi è in buona parte dovuto a questa rete.

B) Il secondo aspetto delle mie considerazioni trae spunto dalla mia esperienza come componente del consiglio direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman da quasi 9 anni.

Non abbiate paura, non starò a ripetere ciò che potete trovare a proposito dell'IEO nel volume celebrativo di questo anniversario, ma vi parlerò di alcune **prospettive**. In queste prospettive rientra sempre più lo sviluppo della figura dell'ombudsman nei paesi dell'Europa dell'Est. Per l'IEO questa è una sfida ... che va accettata.

A questo argomento si potrebbe dedicare un libro intero, ma a me non resta nemmeno il tempo di occuparmi dell'indice. Per questo motivo mi limiterò ad alcuni esempi per illustrare le possibilità che abbiamo per raccogliere questa sfida.

- Se per es. l'incaricato dei diritti umani della Federazione Russa, Oleg Mironov, che peraltro è anche componente del consiglio direttivo dell'IEO, in una dichiarazione pubblica sulla Cecenia pretende dalle autorità un comportamento in linea con uno stato di diritto e chiede al direttivo dell'IEO di sostenerlo in tal senso, non possiamo esimerci dal prendere posizione e abbiamo il dovere di sostenere questa iniziativa.
- Oppure, altro esempio, se la collega dell'Uzbekistan e aderente all'IEO, Sayora Rashidova auspica una seduta del direttivo a Tashkent, il direttivo deve vagliare seriamente la sua richiesta. Grazie allo spazio che i media consacreranno alla notizia di questa seduta, i 22 milioni di abitanti di quel paese verrebbero a sapere dell'esistenza di una difesa civica. Il convegno di primavera che il consiglio direttivo dell'IEO ha tenuto a Sarajevo, il capoluogo della Federazione della Bosnia Herzegovina, nel maggio del 1998 dimostra quanto siano importanti queste iniziative.

Ma non solo organi come il direttivo dell'IEO possono assumere la sfida in questione. Anche istituzioni e singole persone che auspicano un potenziamento della figura dell'ombudsman trovano modo di contribuire alla causa.

- Nel novembre 2000 una collaboratrice giuridica del mio omologo albanese ha svolto uno stage presso la difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano. Per il periodo dello stage è stata ospite del difensore civico. In questo modo oltre ad approfondire le azioni della difesa civica abbiamo anche favorito una migliore conoscenza delle reciproche culture. Inoltre da allora fra le difese civiche dell'Albania e dell'Alto Adige si sono avuti frequenti scambi di idee, di esperienze e di visite. La stessa esperienza si è ripetuta l'anno scorso con una giurista proveniente dalla Grecia che frequentava un master in diritti umani presso l'Università di Padova.
- Un eccellente esempio di ciò che possono riuscire a fare singole persone che si sono consacrate completamente al portare avanti l'idea dell'ombudsman ce lo dà **Nikolaus Schwärzler**. Colui che è stato per anni difensore civico del Vorarlberg, è stato anche presidente dell'IEO e adesso è componente del consiglio direttivo incaricato della gestione, non lesina denaro e sacrifici e investe il suo ampio sapere e la sua vasta esperienza nello sviluppo e nel potenziamento della figura dell'ombudsman, sempre e ovunque, ma soprattutto lì dove al momento è più necessario, vale a dire nell'Europa dell'Est. Un investimento che come tutti possono vedere produce lauti frutti.

A lui va sicuramente il ringraziamento delle istituzioni e delle persone che traggono profitto da questo suo impegno. In segno di tangibile riconoscimento il 10 dicembre 2002 a Mosca nel corso di una cerimonia nella Sala delle Colonne alla presenza del presidente della Duma è stato insignito di una speciale onorificenza. Il prof. Oleg O. Mironov, l'incaricato russo per i diritti umani, gli ha consegnato il **premio per i diritti dell'uomo 2002**. Questo premio, una medaglia in argento che reca la scritta "per i diritti dell'uomo", viene attribuito a persone scelte da un'apposita commissione per il loro straordinario impegno per una società che rispetti incondizionatamente i diritti dell'uomo. L'Istituto Europeo dell'Ombudsman, la grande famiglia degli ombudsman, è lieto di veder attribuito a Nikolaus Schwärzler questo meritato riconoscimento.

Prima che scada il tempo concessomi voglio augurare alla difesa civica del cantone di Zurigo, cui fa capo il collega Markus Kägi, e a tutti i suoi collaboratori tanta forza, tanta gioia di fare e tanto successo nel loro lavoro, auspicando che gli enti offrano loro in larga misura quella collaborazione di cui tutti hanno bisogno.

Allegato N. 18

**Università di Innsbruck:
Convegno internazionale 26 giugno 2003**

"LA DIFESA CIVICA NELLE VECCHIE E NUOVE DEMOCRAZIE"

Pubblicazione degli atti della conferenza

PREFAZIONE

Caduta la cortina di ferro che divideva in due l'Europa, l'istituzione della difesa civica, già collaudata nei paesi dell'Ovest, si è progressivamente affermata anche nei paesi usciti dall'isolamento sovietico. Il primo paese comunista ad istituire la figura dell'ombudsman è stato la Polonia. Tuttavia anche nei vari paesi dell'Europa dell'Ovest questa istituzione è andata assumendo caratteristiche ben distinte. Parallelamente all'ombudsman, in Germania si sono sviluppati i "Petitionsausschüsse" (le giunte delle petizioni - la cosiddetta "seconda via") e in Francia il Médiateur de la République (la cosiddetta "terza via"). Discostandosi parecchio dai paesi in cui è stata creata l'istituzione dell'ombudsman (Svezia 1809, Finlandia 1919, Danimarca 1954), dove non poteva ancora esistere, di seguito non è stata stabilita e a tutt'oggi non esiste ancora una giurisdizione costituzionale del tipo austriaco (la Corte costituzionale istituita nel 1919), la maggior parte delle istituzioni create dopo il 1977 si sono chiaramente sviluppate attraverso un collegamento con le corti costituzionali.

In un'Europa, in cui gli ordinamenti giuridici dei singoli paesi mostrano la chiara tendenza ad avvicinarsi reciprocamente, anche il sistema della tutela dei diritti attraverso l'ombudsman finisce per seguire sempre più questa tendenza in virtù della comparazione giuridica sempre più spesso usata.

Alla comparazione giuridica come base per lo sviluppo futuro della figura dell'ombudsman nei paesi "dell'Est" e "dell'Ovest" europeo oppure nelle vecchie e nelle giovani democrazie del nostro continente è stato dedicato il convegno internazionale di Innsbruck del 26 giugno 2003. In occasione di questa conferenza si è anche dato l'avvio alla configurazione di un ipotetico ombudsman ideale - vale a dire considerato il più efficace dai cittadini affidati alla sua tutela - di cui l'Istituto Europeo dell'Ombudsman ha iniziato a occuparsi con sollecito impegno.

La presente pubblicazione contiene gli atti della conferenza di Innsbruck.

dott. Werner Palla
Presidente dell'IEO

Allegato n. 19

Tratto dal volume in onore di

ROLAND RIZ 75

Traduzione in italiano: Stefania Coluccia, Accademia Europea Bolzano

Verlagsanstalt Athesia, Bozen, 2002
Edizioni Athesia, Bolzano, 2002

§§§

WERNER PALLA

**GLI ORGANI DI CONTROLLO E DI RICEVIMENTO DELLE
PROTESTE DALL'ANTICHITÀ FINO AI SINONIMI NEL
PRESENTE, PASSANDO ATTRAVERSO L'OMBUDSMAN
DELLA SCANDINAVIA**

Un tentativo di "carrellata veloce" sulla storia e due nuove idee

WERNER PALLA è nato a Bolzano il 6 giugno 1943 e cresciuto a Caldaro, dove risiede tuttora. Dal 1969 al 1974 è stato consigliere comunale di Caldaro, dal 1972 al 1977 ha seguito, come studente lavoratore, il corso di laurea in giurisprudenza (Padova/Innsbruck) presso l'Università di Innsbruck. Ha prestato servizio come dipendente provinciale per diciotto anni e per oltre dieci anni è stato funzionario di banca. Dal febbraio 1992 è il Difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige/Südtirol, dal 1994 è membro del Consiglio direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman, associazione che presiede dal maggio 2002.

Indice

PRIMO CAPITOLO

AD ATENE

Gli Euthynoi e i Logistai

A SPARTA

L'Eforato

NELL'IMPERO ROMANO

- a) Il Tribunato della plebe
- b) I Curatores rerum publicarum
- c) Il Defensor civitatis

IN CINA

Il Censorato

NEL REGNO DEI FRANCHI

I Missi dominici

IN ARAGONA

Lo Justicia Mayor

NELLA REPUBBLICA DI VENEZIA

Il Consiglio dei Dieci

NELL'AMERICA DEL NORD

I Censori

NEL DIRITTO ISLAMICO

Muhtasib, Hisbah, Diwan al-Mazalim, Qadi al-Qudat e. a.

SECONDO CAPITOLO

IN SCANDINAVIA

L'Ombudsman

- a) Definizione
- b) Le premesse storiche
- c) L'Ombudsman parlamentare
- d) Oggi
 - in Svezia
 - in Finlandia
 - in Danimarca
 - in Norvegia

TERZO CAPITOLO

L'OMBUDSMAN OGGI IN GENERALE E SINONIMI

QUARTO CAPITOLO

DUE NUOVE IDEE

1. Un Museo dedicato all'Ombudsman
2. Un santo patrono per gli Ombudsmen

CONCLUSIONI

PRIMO CAPITOLO

Già nell'antichità esistevano autorità speciali che avevano il compito di vigilare sull'operato dei funzionari all'interno di una data collettività. Tali organi di controllo miravano – comunque in maniera esclusiva – ad offrire ai cittadini una maggiore tutela nei confronti dell'arbitrarietà dei funzionari. Con il tempo alcuni di essi crebbero fino a diventare strumenti di grande potere, altri invece s'indebolirono fino a perdere ogni rilevanza. In un modo o nell'altro, queste autorità speciali finirono comunque con l'allontanarsi dalla loro missione originaria. Gli esempi a tale riguardo sono numerosi.

AD ATENE

Gli Euthynoi e i Logistai

Molto probabilmente il sistema degli *Euthynoi* esisteva già attorno al 460 a.C., mentre i primi documenti che attestano l'esistenza dei *Logistai* risalgono al 454/453 a.C. In entrambi i casi si trattava di incarichi particolari, cui era affidata la revisione dei conti amministrati dai funzionari pubblici. Più precisamente

- agli *euthynoi* era affidato il controllo sui funzionari in carica, a seguito di richiesta esplicita;
- ai *logistai* spettava invece una revisione periodica alla scadenza del mandato dei funzionari in genere.

In certi casi, inoltre, i poteri di sorveglianza di questi organi potevano estendersi anche alla condotta dei funzionari.

Il *Consiglio dei Cinquecento* nominava al suo interno, mediante sorteggio, dieci *euthynoi* – uno per ogni *file* (tribù, famiglia) – ciascuno dei quali era assistito da due consiglieri. Gli *euthynoi* e i loro consiglieri avevano il compito di controllare che i funzionari della loro *file* rispettassero le decisioni dell'assemblea popolare, e a tal fine potevano anche disporre che eventuali abusi venissero puniti. Gli ateniesi e i meteci (*métoikos*, "coabitante"), ossia i forestieri che risiedevano stabilmente soprattutto nelle città commerciali o nei centri più grandi, potevano rivolgersi all'*euthynos* competente, che poteva anche attivarsi autonomamente, ed inoltrare una protesta contro un funzionario. Se il ricorso si dimostrava fondato, l'*euthynos* lo inoltrava a un'altra autorità, che poteva a sua volta presentare un'accusa contro il funzionario di fronte al tribunale popolare.

Alla scadenza del mandato dei funzionari, l'esame dei resoconti sui denari amministrati spettava invece ai *logistai*. Questi trenta "revisori dei conti" venivano eletti dall'assemblea popolare. A nessun funzionario era consentito assumere un nuovo incarico o lasciare il paese prima della fine della revisione dei *logistai*.

A SPARTA

L'Eforato

L'organo di controllo più noto dell'antichità è senza dubbio l'*Eforato* di Sparta, la maggiore città-stato dell'antica Grecia nonostante il suo territorio fosse poco più grande della Corsica. La costituzione spartana prevedeva originariamente tre organi principali:

- l'*assemblea popolare*, composta da tutti gli spartani al di sopra dei trenta anni,
- due *re*, scelti per diritto ereditario,
- ventotto *geronti*, eletti a vita dall'assemblea popolare.

Il sistema dei *Cinque Efori* venne istituito presumibilmente verso la metà del sec. VIII a.C. Inizialmente gli *efori* venivano nominati dal Re e avevano il compito di rappresentarlo durante la sua assenza, ma nel sec. VI a.C. tale diritto di nomina passò all'assemblea popolare. Gli *efori* (*éphoros*, sorvegliante) avevano il compito di vigilare sull'intera attività dello Stato, in-

cluso l'operato dei re, e sul rispetto delle leggi da parte dei cittadini. Intervenivano inoltre come giudici nell'ambito di controversie private. Nella loro veste di incaricati della vigilanza, gli *efori* disponevano di poteri penali quasi assoluti, anche nei confronti dei re. Proprio per questo, l'*Eforato* si trasformò in un'alta autorità politica, sostituendosi sempre di più ai Re e ai geronti, fino ad accentrare nelle proprie mani la gestione degli affari di governo, il controllo di tutti i rami dell'amministrazione e l'esercizio di poteri di comando in caso di guerra.

Gli *efori* venivano eletti secondo una modalità che *Aristotele* avrebbe definito "veramente infantile". Questa altissima carica andava infatti a chi raccoglieva le acclamazioni più forti dei membri dell'assemblea popolare: poteva così accadere che venissero nominate anche persone del tutto incapaci di ricoprire la carica con il dovuto senso di responsabilità e di imparzialità. Un forte limite al potere degli *efori* era tuttavia dato dal fatto che essi rimanevano in carica soltanto un anno. L'*Eforato* fu abolito nel 226 a.C. e da allora perse per sempre la sua importanza.

NELL'IMPERO ROMANO

a) Il Tribunato della plebe

Presente sin dalle origini della Repubblica – probabilmente dall'anno 494 a.C. –, il *Tribunato della plebe* aveva una notevole importanza. Frutto delle lotte tra patrizi e plebei, questo organo aveva il compito di sostenere gli interessi della plebe di fronte a quelli della casta dominante dei patrizi. Ciò includeva anche la tutela dei cittadini plebei da possibili soprusi da parte dei magistrati. Le competenze di questi "uomini inviolabili" – chiunque aggrediva un tribuno o lo ostacolava nell'esercizio delle sue funzioni veniva bandito – andavano ben oltre a quelle di semplici incaricati della vigilanza. I tribuni, il cui numero all'inizio era probabilmente variabile ed in seguito venne fissato a 10, avevano infatti anche diritto di intervento contro l'operato di tutti i magistrati, ad eccezione del dittatore: ciascuno di loro aveva dunque il potere di sospendere l'attività di qualsiasi funzionario pubblico. Secondo Mommsen, nei campi dell'amministrazione e della giustizia il Tribunato della plebe ha svolto il compito "di un correttivo sempre efficace e probabilmente utile sotto molti aspetti".

L'introduzione dell'eguaglianza politica tra patrizi e plebei, che trovò il suo fondamento principale nella *lex Hortensia* (287 a.C.), portò con il tempo all'assorbimento del Tribunato della plebe all'interno dell'apparato delle autorità statali e alla sua trasformazione in una magistratura dell'intero popolo. All'epoca del Principato, i *tribuni plebis* persero dunque molta della loro importanza originaria.

Il compito di aiutare i cittadini, di proteggerli da repressioni e ingiustizie, è comunque rimasto sempre proprio del tribuno della plebe.

b) I Curatores rerum publicarum

In epoche successive non mancarono comunque altre forme di controllo sull'attività dei funzionari. L'Imperatore Traiano (98-117) nominò i *curatores rerum publicarum* come incaricati della sorveglianza sul dissestato sistema finanziario di alcune città dell'impero romano.

c) Il Defensor civitatis

Con la riforma dell'amministrazione introdotta dall'Imperatore Diocleziano (284-305), anche il sistema giudiziario venne riordinato su base territoriale. In tutto l'impero, tuttavia, le questioni minori rimasero soggette alla giurisdizione locale delle autorità comunali. Quella di Diocleziano fu un'epoca di grande corruzione tra i funzionari governativi (*officiales* e *susceptores*), che approfittavano della loro posizione e del loro potere per angustiare i gruppi più deboli della popolazione. Negli ultimi anni del Dominato dell'Imperatore Costantino (306-337) – che portò avanti la riforma delle amministrazioni nelle province romane – alla giurisdizione locale si affiancò il *defensor civitatis*. Nominato all'inizio dal governatore e in seguito dall'assemblea popolare, il *defensor civitatis* fu istituito per proteggere la popolazione dai soprusi

delle autorità. In particolare, questo difensore civico doveva agire come avvocato dei più poveri - oppressi da tributi diventati insostenibili - e proteggere la popolazione dallo sfruttamento da parte delle autorità locali e statali.

I mezzi a disposizione del *defensor civitatis* erano fondamentalmente due:

- il diritto di inviare al governatore le proteste della popolazione contro le ingiustizie subite (*ius interdicendi*) e
- il diritto di essere ricevuto dallo stesso governatore per perorare le cause dei sudditi (*ius agendi cum partibus*).

Il *defensor civitatis* era probabilmente una persona importante e molto popolare, che possedeva inoltre l'autorità di essere ricevuta dal governatore. L'attività del *defensor civitatis* continuò durante tutta la Repubblica, fino ai tempi di Giustiniano (sec. VI d.C.). In seguito, tuttavia, questa figura si indebolì fino a diventare un organo del pretore e venire poi definitivamente soppressa dall'Imperatore bizantino Leone VI il Saggio (886-912).

È interessante fare qui un rapido cenno al ruolo svolto all'epoca dai vescovi, anche se molto diverso da quello degli organi temporali di tutela e di controllo:

Nelle città dell'Impero Romano d'Occidente il vescovo divenne presto, grazie alla sua indipendenza economica, il *patronus urbis*. Laddove il potere temporale era fiaccato o assente, egli assunse la guida e la tutela della città. Divenne un *curator civitatis* e un *defensor civium*, sostituendosi così ai tribunali sempre più degenerati. Egli vigilava inoltre sulla città non in qualità di *dominus*, ma secondo il compito a lui proprio di *pater*.

IN CINA

Il Censorato

Nell'impero cinese, l'attività dei funzionari fu soggetta per quasi due millenni alla sorveglianza straordinariamente pressante di un particolare meccanismo di controllo.

Già ai tempi della dinastia Qin (221-206 a.C.) gli archivisti imperiali (*kien yü schi*) controllavano l'amministrazione delle province e presentavano un resoconto dettagliato al loro sovrano. Sotto la dinastia Han (206 a.C. - 221 d.C.) questo sistema di sorveglianza dell'attività dei funzionari fu ulteriormente sviluppato. Già a partire dal 7 a.C. un'autorità indipendente, chiamata *yü schi t'ai* e rimasta nota fino a epoche più recenti, fu incaricata di denunciare le violazioni e di sorvegliare i procedimenti penali all'interno di tutti i distretti. Il censorato conobbe la sua trasformazione più profonda sotto la dinastia Manciù (1644-1912), diventando alla fine – come osserva Franke – un'organizzazione *"in grado di sorvegliare tutto il sistema amministrativo e della giustizia dell'impero fino ai dignitari più alti e di denunciare al loro sovrano, se necessario, eventuali abusi"*. Lo *yü schi t'ai*, che in seguito venne chiamato anche *tu tsch'a yuan*, aveva il compito di controllare le autorità, e con il tempo divenne esso stesso un enorme apparato burocratico. Dopo il crollo della monarchia nel 1912, il governo repubblicano prese in carico quest'istituzione, apportando tuttavia notevoli modifiche.

NEL REGNO DEI FRANCHI

I Missi dominaci

Già tra i Merovingi (il primo fu Clodio, morto attorno al 460 e l'ultimo Childerico III, fatto cadere nel 751) e poi anche tra i Carolingi, era diffusa la pratica di inviare commissari speciali dalla corte alle province. Nella letteratura scientifica, questi *missi dominici* vengono chiamati "ambasciatori reali", anche se essi erano in realtà giuridicamente dei rappresentanti. Durante l'impero di Carlo Magno, l'istituto dei *missi dominici* giunse al suo pieno compimento. Dopo l'802, il regno venne suddiviso in contee, che venivano visitate ogni anno da un magnate spirituale e uno temporale (alti dignitari), a testimonianza della duplice natura dell'im-

però. Questi alti dignitari ricevevano istruzioni precise nei *capitula missorum*, spesso interi questionari, sulla base dei quali dovevano redigere il resoconto da consegnare all'Imperatore. I *missi* divennero così un istituto centrale della costituzione. Nei loro viaggi essi agivano come rappresentanti della volontà dell'Imperatore.

Tra i loro molteplici compiti vi erano anche

- il controllo di tutti i rami dell'amministrazione e
- il ricevimento delle proteste contro funzionari.

IN ARAGONA

Lo Justicia Mayor

Nel regno medievale di Aragona (dal sec. XI al sec. XV), lo *justicia mayor*, nominato a vita dal re, agiva come consulente dei funzionari reali e al tempo stesso, in caso di violazioni della legge, anche contro di essi. Se lo *justicia mayor* violava i suoi doveri, ne rispondeva di fronte alla dieta dell'impero.

NELLA REPUBBLICA DI VENEZIA

Il Consiglio dei Dieci

Nella Repubblica di Venezia, un controllo severo sui funzionari veniva esercitato dal *Consiglio dei dieci*. Questo organo, istituito nel sec. XIV, veniva eletto ogni anno da due comitati del Maggior Consiglio, l'assemblea di aristocratici – all'epoca chi non apparteneva all'aristocrazia era di fatto escluso dalla vita politica – cui, a partire dal sec. XV, venne affidato principalmente il compito di eleggere i diversi funzionari. Il *Consiglio dei dieci* riuniva nelle sue mani le competenze di un centro di "imputazione" e di un tribunale penale. Non si occupava primariamente della tutela dell'individuo, bensì della protezione della Repubblica dai suoi nemici interni. Per questo compito importante, il *Consiglio dei dieci* aveva il potere di assumere su di sé le questioni di competenza di altre autorità, qualora ci fossero dei sospetti sul loro operato.

Già prima dell'istituzione del Consiglio dei dieci, gli *Avvogadori di Comune* avevano avuto il compito di denunciare abusi del potere d'ufficio, anche da parte dei più alti magistrati. Tuttavia, i confini delle competenze degli *Avvogadori* erano piuttosto limitati.

NELL'AMERICA DEL NORD

I Censori

In alcuni stati nordamericani, i *censori* avevano il compito di tutelare la libertà dei cittadini da eventuali atti anticostituzionali dei poteri dello stato. La costituzione del New Jersey del 1676 e quella della Pennsylvania del 1681/1682 prevedevano già disposizioni in tal senso. Successivamente, la costituzione della Pennsylvania del 1776 stabilì che i *censori* venissero eletti direttamente dal popolo. Per consentir loro di esercitare l'ufficio in modo efficace, ai *censori* venne conferito il potere di richiedere informazioni, sottoporre proposte *de lege ferenda* e altre raccomandazioni. Sull'esempio della Pennsylvania, anche la costituzione del Vermont del 1777 accolse una disposizione di pari tenore. Nello stesso anno, la costituzione di New York stabilì l'istituzione di un organo simile.

NEL DIRITTO ISLAMICO

Muhtasib, Hisbah, Diwan al-Mazalim, Qadi al-Qudat ecc.

La trattazione delle proteste dei cittadini contro l'amministrazione pubblica era già in passato - e rimane ancora oggi - una parte fondamentale della legge islamica, e affonda le sue radici nel Corano.

Prima del Profeta Maometto (tra il 571 ca. e il 632) non esisteva un'amministrazione in senso stretto, paragonabile a quella dei romani, dei bizantini o dei persiani. Fu il Profeta ad introdurre per primo le autorità amministrative. Nominò dei governatori nelle province, degli esattori di tributi e dei giudici; tutti soggetti alla sua diretta responsabilità. Dopo la morte del Profeta, il grande riformatore fu il Califfo Omar II (634-644). Egli organizzò il sistema amministrativo, introducendo anche un meccanismo di controllo dell'amministrazione che consentiva a tutti i cittadini di presentare eventuali ricorsi, dapprima direttamente a lui, in seguito presso un organo appositamente creato, il *muhtasib*. Esso aveva il compito di sorvegliare la morale pubblica in molti settori della vita sociale, in particolare nelle città e, al loro interno, nei mercati. Il titolare di questo ufficio, il *sahib as-suq*, controllava il mercato e dirimeva le controversie. Agiva con totale autonomia all'interno di un'autorità chiamata *hisbah*. In Egitto, quest'istituzione ha operato fino alla metà del secolo XIX.

A questo proposito è interessante notare che i crociati ripresero l'istituzione dell'*hisbah* con tutte le sue competenze. Mantenero la denominazione araba *muhtasib*, anche se la trasformarono in *mathessep*.

All'epoca dei califfi fecero seguito le dinastie Umàyyyadi (681-750) e Abbasside (fino all'847). Risale a questo particolare periodo l'influenza straniera - bizantini, sassanidi e romani - sul sistema giuridico vigente. Ciò nonostante, le autorità rimasero in vita con il compito di esaminare le proteste dei cittadini.

Anche durante il periodo abbasside l'autorità di controllo delle proteste venne chiamata *Diwan al-Mazalim*. Il suo compito consisteva nel controllare le proteste dei cittadini contro i funzionari del governo. A capo di questa autorità stava un giudice, e ancora oggi ai giudici viene affidato questo compito. Sotto la dominazione turca quest'ufficio era detenuto dal *Qadi al-Qudat*, il "giudice dei giudici". In Arabia Saudita i membri del "comitato delle proteste" godono di privilegi giudiziari, di fatto hanno lo status di alti giudici.

Nel corso del tempo, gli uffici esaminatori delle proteste nei paesi arabi hanno conosciuto evoluzioni diverse, condizionate anche dall'influsso degli inglesi e francesi, che soffocarono le tradizioni giuridiche islamiche. In tempi più recenti, alcuni paesi hanno ripristinato uffici per le proteste che mostrano chiari segni di parentela con l'eredità islamica del passato. Ciò è particolarmente evidente in un paese non arabo, dove però il 97% della popolazione è costituito da musulmani: il Pakistan. Nel 1983, il Pakistan ha istituito l'ufficio proteste con la denominazione ufficiale *mohatasib*, che fa espressamente riferimento al concetto islamico dell'*hisbah*. In quest'ufficio risulta chiaro il legame con il *muhtasib* e l'*hisbah* del Califfo Omar. Anche il "garante delle proteste" pakistano gode dei privilegi dei magistrati.

L'Arabia Saudita ha conosciuto uno sviluppo particolare. In questo paese, nel 1954, venne istituito un ufficio di controllo nell'ambito delle competenze del Presidente dei ministri, e poi nel 1982 venne creato un "comitato per le proteste" indipendente. Il presidente di questo comitato ha il rango di ministro e risponde direttamente al re. Le decisioni del comitato non sono impugnabili. Il comitato non è competente soltanto per sanare ingiustizie subite da singoli cittadini a causa di ufficiali del governo, ma anche per la soluzione di controversie, ad esempio riguardo all'adempimento di contratti sottoscritti con enti governativi. Il comitato ha anche funzioni giudiziarie nel campo della violazione di leggi contro la corruzione. Non rientrano tuttavia nella sfera delle sue competenze le decisioni emesse dal tribunale.

Organi di ricevimento delle proteste e di controllo, che affondano le loro radici al tempo dei califfi, si possono ritrovare nella maggior parte dei paesi arabi.

SECONDO CAPITOLO

IN SCANDINAVIA

L'Ombudsman

a) Definizione

Il termine "ombudsman" ha un significato complesso. Esso deriva dall'antico svedese "umbup" (potere, autorità), che a sua volta si rifà all'antico islandese. La denominazione svedese "ombuds" rinvia in ogni caso ad una persona che agisce come portavoce, sostenitore o rappresentante di qualcun altro. Nella storia della costituzione svedese, l'espressione "ombudsman" ricorre per la prima volta nel 1713.

b) Le premesse storiche

La storia di questo istituto comincia agli inizi dello sviluppo statale della Svezia. Originariamente, il termine "Ombudsman" designava il rappresentante del re. Già nel corso del sec. XI, in ogni provincia semiautonoma del paese, era nominato un rappresentante del Re ("Länsmän") ogni cento abitanti. Quando il *Länsmän* compariva davanti al *Thing* (assemblea giudiziaria) in rappresentanza del Re – ad esempio per questioni tributarie – veniva designato come il suo *Ombudsman*. Da un articolo del 15 giugno del 2001 intitolato "La nascita dell'Ombudsman" scritto da Frank Orton, ex Ombudsman della Svezia contro la discriminazione etnica e oggi Ombudsman per i diritti umani in Bosnia ed Erzegovina, si può evincere in sintesi:

"Nell'autunno del 1700, a Narva, dove oggi corre il confine tra Estonia e Russia, Re Carlo XII di Svezia riportò una grandiosa vittoria sull'esercito dello zar di Russia, dieci volte più forte di quello svedese. Nove anni dopo, sulle sponde della Vorskla nelle vicinanze di Poltava nell'odierna Ucraina, lo Zar Pietro I il Grande inflisse a Carlo XII una terribile sconfitta, che gettò un velo tragico sull'aura dell'eroe svedese ma portò anche, alla fine, all'istituzione del primissimo ufficio dell'Ombudsman. Dopo questa sconfitta, Carlo XII si trasferì con il suo seguito a Varnitsa, un villaggio sulla costa occidentale del Dniestr, vicino Bender nell'attuale Moldavia, e per cinque anni fu 'ospite' del sultano della Turchia. Da quel luogo lontano, egli regnò su quello che era stato il potente regno di Svezia fino all'autunno del 1714 quando, con una spettacolare cavalcata di 14 giorni, fece ritorno alla città di Stralsund (che all'epoca apparteneva alla Svezia) sul Mar Baltico. Un anno prima, però, nell'ottobre del 1713, dal Castello di Timurtasch a Edirne (la Adrianopoli della moderna Turchia), Carlo XII decretò nel suo ordinamento di cancelleria ('Kansliordung') che in Svezia venisse istituito un alto rappresentante reale: lo 'Högste Ombudsmannen', che era a capo di tutti gli altri Ombudsmen e aveva il compito di sorvegliare, su incarico del re, che i giudici, gli ufficiali e i funzionari di stato si attenessero alle leggi del regno e al regolamento per esse previsto. Il re, che si trovava lontano dal suo Paese, poteva così contare su un uomo di fiducia in patria.

Sulla base dei documenti degli archivi svedesi, si suppone che fu Carlo XII stesso a 'scoprire' – prima di abbandonare il territorio di Bender e dopo averne soppesato vantaggi e svantaggi – la parola svedese Ombudsman, nota già da secoli, per questo nuovo istituto.

Sia Varnitsa, la città in cui Carlo XII soggiornò fino al 1° febbraio 1713, sia Timurtasch, possono quindi rivendicare il ruolo di città natali del concetto dell'Ombudsman e del termine 'ombudsman', oggi usato a livello internazionale."

Il fatto che l'ufficio dello 'Högste Ombudsman' non venga sempre riconosciuto nel suo ruolo di precursore di tutti gli Ombudsmen oggi presenti in oltre cento paesi diversi, va imputato – secondo Frank Orton – al fatto che già nel maggio del 1719, dopo la morte del Re Carlo XII (novembre 1718), esso venne ribattezzato "Justitiekansler" e la denominazione "Ombudsman", originariamente prevista per questo organo statale, cadde in disuso.

c) L'Ombudsman parlamentare

A seguito dei suoi stretti legami con l'apparato governativo, l'ufficio dello *Högste Ombudsman*, più tardi denominato *Justitiekansler*, finì con il servire primariamente gli interessi di Stato e soltanto in seconda battuta le esigenze di tutela giuridica dei singoli. Per questa ragione furono fatti dei tentativi per istituire un'altra istanza di controllo, indipendente dal Re e dal governo. Il Parlamento, facendosi interprete delle idee di riforma, cercò di ristrutturare – in un primo momento con successo – l'istituto esistente secondo un proprio disegno e acquisì per sé, nell'anno 1766, il diritto di nominare il cancelliere di giustizia. In tal modo, il cancelliere in effetti diventò più un organo del Parlamento che uno del Re. Un cambiamento radicale si ebbe con il colpo di stato del 1772, che ridusse l'influenza del Parlamento e riportò il cancelliere di giustizia nella sfera di competenza del re. Questa disposizione venne accolta anche nella riforma costituzionale del 1809, anche se attraverso una formula di compromesso: al Parlamento corporativo ("*Ständerna*") venne riconosciuto il diritto di istituire un proprio Ombudsman, il "*riksens ständers justitieombudsman*". In tal modo venne creato un ufficio che impediva l'accentramento incontrollato di potere nelle mani del Re e del suo gabinetto, e che doveva opporsi al generale abuso di potere all'interno dell'amministrazione. Dal 1866, ossia da quando i quattro stati furono sostituiti da un Parlamento bicamerale, quest'istituto porta la denominazione ufficiale di "*Justitieombudsman*".

d) Oggi

- **In Svezia**

Lo "*Justitieombudsman*" degli stati generali dell'impero svedese, e più tardi del Parlamento svedese, si è affermato nella sua forma sostanziale, nel corso degli ultimi duecento anni circa. Nel 1976 l'ufficio è stato trasformato in un organo collegiale formato da quattro difensori civici, per meglio rispondere ai crescenti compiti dello stato e di conseguenza anche al crescente numero di proteste civili. Agli Ombudsmen del "*Riksdag*" svedese spetta il controllo, in autonomia rispetto al governo e al Parlamento, dell'operato dei funzionari e dei dipendenti di tutte le amministrazioni civili e militari, della giustizia e degli enti pubblici. Essi possono avviare procedimenti di controllo sia in seguito a proteste sia d'ufficio. Le autorità sono tenute a fornire pieno sostegno all'attività degli Ombudsmen. Nella maggior parte dei casi, essi giungono ad una soluzione pacifica dei problemi. Non possono sospendere le decisioni prese da giudici o da altre autorità ma, come sanzione più aspra, possono mettere in stato d'accusa gli ufficiali che si sono macchiati di comportamenti scorretti.

Nel 1915, a seguito di modifiche costituzionali e dell'emissione di nuove istruzioni, le funzioni di controllo svolte fino allora dallo *Justitieombudsman* in ambito militare passarono ad un cosiddetto *Militieombudsman*, e i poteri ad esso associati vennero modificati e ampliati.

Accanto a questi organi inoltre, dal 1713 lo "*Högste Ombudsmannen*" – rinominato *Justitiekansler* nel 1719 – esercita le sue funzioni su mandato dell'esecutivo, e non del Parlamento. I doveri dello *Justitiekansler* rientrano soprattutto nel campo dell'ordine e della disciplina in generale, mentre lo *Justitieombudsman* deve innanzitutto vigilare sui diritti dell'individuo. *Justitieombudsman* e *Militieombudsman* non sono sottoposti all'autorità del cancelliere di giustizia, e a sua volta quest'ultimo non è soggetto all'attività di sorveglianza degli Ombudsmen.

Particolarità dell'ordinamento svedese è l'elezione indiretta: gli Ombudsmen vengono eletti da 48 elettori, 24 da ciascuna Camera del Parlamento. La composizione di questo organo elettorale viene stabilita congiuntamente dai partiti rappresentati in Parlamento.

- **In Finlandia**

Gli oltre seicento anni di storia comune di Svezia e Finlandia si riflettono anche nella stretta vicinanza tra gli ordinamenti giuridici di questi due paesi scandinavi. La Finlandia, ceduta dagli svedesi alla Russia nel 1809, riuscì a preservare il proprio sistema giuridico dall'influenza orientale fino al 1917, anno in cui ottenne l'indipendenza. Paese geografi-

camente più vicino alla Svezia, con la costituzione del 17 luglio 1919 la Finlandia introdusse nel proprio ordinamento la figura dello "Justitieombudsman": lo "Eduskunnan Oikeusasiamies". Le traduzioni ufficiali di documenti giuridici finlandesi in svedese ricorrono al termine "Justitieombudsman". Secondo il dettato del paragrafo 49 della Costituzione, i compiti generali dell'Ombudsman – "vigilare sul rispetto della legge da parte di tribunali e altre autorità" - corrispondono a quelli dei suoi colleghi svedesi. La somiglianza tra il dettato svedese e quello finlandese è evidente. Le norme che nei due paesi regolano le forme di sorveglianza, la presentazione di relazioni ufficiali annuali, la presentazione di proposte di legge ecc. sono pressoché identiche. In particolare, Svezia e Finlandia sono gli unici stati in cui l'Ombudsman controlla anche il settore giudiziario. Anche l'istituto finlandese del cancelliere di giustizia ricalca diffusamente il modello svedese.

- **In Danimarca**

Rispetto all'esperienza svedese, in Danimarca l'istituto dell'Ombudsman è stato introdotto quasi 150 anni più tardi. Il suo fondamento giuridico si trova nel dettato dell'articolo 55 della costituzione, modificata il 5 giugno 1953, dove è stabilito: "Il Folketing emana una legge che permette di nominare una o due persone, che non devono appartenere al Folketing, incaricate di vigilare sull'amministrazione civile e militare dello Stato". L'ufficio del "Folketingets Ombudsmand" fu istituito con la legge n. 230/1954, e il 29 marzo 1955 il penalista Stephan Hurwitz divenne il primo Ombudsman della Danimarca. Il professor Hurwitz ha svolto un'intensa attività oratoria e letteraria all'estero, promuovendo così fortemente la diffusione del concetto di Ombudsman tra la comunità internazionale, che dunque si rifà più al modello danese che a quello svedese. Anche perché, rispetto alla Svezia, il diritto pubblico danese presenta una più stretta vicinanza al sistema anglo-americano e a quelli del continente europeo. Tra l'istituto dell'Ombudsman danese e quello svedese esistono divergenze significative, sebbene non manchino anche grandi somiglianze. Anche l'Ombudsman danese viene eletto dal Parlamento, il Folketing, ma attraverso elezioni dirette. Come i suoi colleghi svedesi, anche l'Ombudsman danese deve presentare ogni anno una relazione sull'attività e indicare eventuali carenze nella legislazione esistente o nei decreti amministrativi. La differenza maggiore riguarda l'ampiezza della sfera di attività dell'Ombudsman. Esso è escluso dal controllo sull'intero settore giudiziario, ma le sue competenze si estendono anche all'attività dei ministri. L'Ombudsman danese può essere revocato dalla carica prima dello scadere naturale del suo mandato, nel caso in cui non goda più della fiducia del Folketing.

- **In Norvegia**

Per un breve periodo, durante il sec. XIX, in Norvegia ci fu un cancelliere della giustizia che tuttavia non riuscì a conquistare una rilevanza stabile. Nel 1822, durante l'Unione Personale tra Svezia e Norvegia, il Re norvegese istituì infatti un "Generalprokurör" che aveva il compito di vigilare, in suo nome, sulla condotta dei funzionari pubblici. Questo corrispondente norvegese del cancelliere della giustizia svedese, tuttavia, non ottenne mai il favore dell'amministrazione, tanto che l'ufficio fu soppresso pochi anni dopo essere stato istituito. Un Ombudsman venne introdotto soltanto 130 anni dopo, prima – e non a caso – in ambito militare e soltanto poi anche in ambito amministrativo. Il 21 aprile 1952 il Parlamento deliberò l'istituzione di una Commissione parlamentare per le forze armate. I sette componenti di questa Commissione denominata "Forsvarets ombudsmannsnemnd" vengono eletti dallo "Storting", il Parlamento. Il Presidente di questo organo è l'Ombudsmann for forsvaret. Esso in genere esegue da solo il controllo delle forze armate. Soltanto in casi di fondamentale importanza è richiesta la concertazione tra i membri dell'intera Commissione.

Con la legge del 22 giugno del 1962 fu introdotto anche l'Ombudsman per l'amministrazione, lo "Stortingets ombudsmann for forvaltningen". Le differenze rispetto al diritto danese sono minime, se si esclude il fatto che in Danimarca l'Ombudsman è competente anche per l'intero settore militare, mentre in Norvegia questo settore è in gran parte affidato allo Ombudsmann for forsvaret. Le disposizioni vigenti corrispondono ampiamente a

quelle danesi. Secondo il paragrafo 3 della legge del 1962, lo "Stortingets ombudsmann for forvaltningen", chiamato anche "Sivilombudsmann", ha il compito di *"garantire che la pubblica amministrazione non compia nessun tipo di ingiustizia nei confronti dei cittadini"*. Ai sensi del § 10, comma 2 della legge, inoltre, egli *"deve segnalare ogni caso in cui un'autorità amministrativa oppure un pubblico ufficiale abbia commesso un errore o una qualsiasi mancanza"*.

A conclusione di questo capitolo, desidero sottolineare il profondo impegno degli Ombudsmen dei paesi scandinavi, anche al di fuori del loro specifico ambito di competenza. Essi riescono a trasferire in molteplici modi le loro conoscenze tecniche e le loro personali esperienze, partecipando come relatori a numerose manifestazioni europee ed extra-europee di Ombudsmen e dei diritti umani. Per molti anni ho potuto collaborare con l'Ombudsman della Svezia, Claes Eklundh, all'interno del Consiglio direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman, istituto che oggi ho l'onore di presiedere. Dal maggio del 2002 al Consiglio appartiene l'Ombudsman della Norvegia, Arne Fliflet, che rappresenta con molto impegno ed attività la Scandinavia.

TERZO CAPITOLO

L'OMBUDSMAN OGGI IN GENERALE E SINONIMI

Ad eccezione della Scandinavia, negli anni '50 il concetto di Ombudsman era praticamente sconosciuto in gran parte del mondo. Nel giro di breve tempo, tuttavia, esso ha raggiunto una notorietà e una popolarità che pochi altri concetti possono vantare. A ciò ha contribuito anche il fatto che la denominazione "Ombudsman" viene oggi utilizzata da molte istituzioni extrastatali che si occupano del servizio ai cittadini e dell'esame delle proteste.

A testimonianza della recente proliferazione di istituzioni analoghe a quelle dell'Ombudsman, si citano di seguito alcuni esempi: Ombudsman per le ferrovie, Ombudsman per le banche, Ombudsman per la famiglia e i bambini, Ombudsman per gli aeroporti, Ombudsman per il calcio, Ombudsman per gli omosessuali, Ombudsman per l'industria, Ombudsman per internet, Ombudsman per gli investimenti, Ombudsman per i generi alimentari, Ombudsman per i massmedia, Ombudsman per i senzatetto, Ombudsman per i pazienti, Ombudsman per i pensionati, Ombudsman contro la pornografia, Ombudsman per gli studenti, Ombudsman per le trasmissioni radiofoniche, Ombudsman per l'università, Ombudsman per i consumatori, Ombudsman per le assicurazioni, Ombudsman per la stampa, Ombudsman per il settore viaggi della Svizzera.

Dal sito internet "Bistum Basel online", si può leggere la seguente definizione di una istituzione extraparlamentare dell'Ombudsman:

"Il consiglio ecclesiastico della Chiesa romano-cattolica della città di Basilea ha nominato un Ombudsman, e nel gennaio del 2002 ha prolungato di un ulteriore anno il suo mandato. La chiesa romano-cattolica della città di Basilea si adopera affinché i suoi membri vedano pienamente riconosciuti i loro diritti. È molto importante che tutti coloro che desiderano presentare una protesta per questioni riguardanti la chiesa, ne abbiano concreta possibilità. L'Ombudsman può essere interpellato ogni qualvolta un ufficio dell'amministrazione o del clero abbia tenuto, agli occhi del proponente la protesta, un comportamento scorretto. Il prossimo anno il consiglio ecclesiastico deciderà se istituire definitivamente questo ufficio."

All'interno dell'ordinamento statale, tuttavia, è importante che il concetto di Ombudsman non scada a tal punto che persino al dittatore Fidel Castro oppure a organi come il ministero cinese, responsabile per i ricorsi, venga in mente di appropriarsi del titolo di Ombudsman.

Al centro delle riflessioni del presente capitolo non vi sono tuttavia questi "Ombudsmen", bensì la figura dell'Ombudsman come prevista nei diversi ordinamenti di diritto pubblico e nei suoi aspetti più ampiamente comuni:

- L'Ombudsman viene eletto dall'organo di rappresentanza popolare per un preciso periodo di tempo e, in determinate circostanze, il suo mandato può essere revocato prima della scadenza naturale. Rispetto alla rappresentanza del popolo, tuttavia, egli occupa una posizione relativamente indipendente e rimane al di fuori dell'apparato amministrativo. Egli è indipendente e libero da istruzioni da parte del governo.
- Il compito principale dell'Ombudsman consiste nell'intervenire sulla legittimità dell'attività amministrativa, affinché si raggiunga una maggiore tutela del cittadino rispetto alla pubblica amministrazione – ma in date circostanze anche rispetto all'amministrazione giudiziaria e a quella delle forze militari e di polizia – e una maggiore fiducia da parte del cittadino nei confronti della "sua" amministrazione.
- L'Ombudsman agisce prevalentemente a seguito della presentazione di proteste, ma può anche intervenire di sua iniziativa. Ha illimitato diritto di accesso ai documenti amministrativi.
- Il cittadino può generalmente rivolgersi direttamente all'Ombudsman. In Francia e Gran Bretagna, tuttavia, questo accesso diretto all'Ombudsman nazionale è limitato: sono i membri del Parlamento ad inoltrare le proteste all'Ombudsman.
- L'Ombudsman rappresenta un'istanza di vigilanza e di monito, non può sospendere gli atti d'autorità. Egli agisce soprattutto attraverso raccomandazioni alle autorità di volta in volta interessate, e attraverso reclami sulla loro condotta nel caso in cui ritenga che esse non agiscano secondo giustizia ed equità.
- La legge impedisce di regola all'Ombudsman di rivestire uffici o funzioni presso partiti politici. Si tratta ad ogni modo di un dovere di indipendenza: una delle maggiori aspettative dei cittadini, infatti, è l'esigenza che durante il suo mandato l'Ombudsman si astenga dal compiere qualsiasi attività partitica o politica.
- L'Ombudsman deve presentare ogni anno all'organo di rappresentanza popolare un resoconto sulle attività. A questo documento viene riconosciuta una rilevanza preventiva: esso intende indirizzare costantemente l'attività dei funzionari che rientrano nell'ambito di competenza dell'Ombudsman, spronarli a non comparire nel suo resoconto come esempi negativi. In generale, l'Ombudsman ha il diritto di segnalare anomalie del diritto vigente e di diffondere proposte *de lege ferenda*.

Questi aspetti generali si trovano spesso riuniti anche in istituti che non riportano il termine "Ombudsman" né nella loro denominazione né in quella del loro titolare. In alcuni casi vengono utilizzate delle espressioni che trovano giustificazione nella lingua dello stato e/o nella specifica descrizione dei compiti della carica.

La seguente lista vuole offrire al lettore interessato una panoramica sulla tematica:

- nel 1956, l'Art. 45b della costituzione della Repubblica Federale Tedesca introdusse il **Wehrbeauftragte des Bundstages** *"a difesa dei diritti fondamentali e come organo ausiliario del Parlamento federale nell'esercizio del controllo parlamentare"*.
- Nel 1967 venne istituito in Gran Bretagna il **Parliamentary Commissioner for Administration**. Diversamente dagli "aspetti comuni" sopra citati, il Commissioner viene nominato dalla regina su proposta del governo.
- Il **Difensore civico** venne nominato per la prima volta nella legislazione italiana nella legge del 22 maggio 1971, n. 341. Questa legge, che approvava lo statuto della regione Liguria, stabiliva all'articolo 14 la creazione di questo istituto.
- Il **Provedor de Justiça**, ai sensi delle disposizioni costituzionali del 1975, viene eletto dal Parlamento portoghese a maggioranza qualificata per un periodo di 4 anni. Il mandato può essere rinnovato una volta.
- La **Volksanwaltschaft**, istituita in Austria con la legge federale del 24 febbraio 1977, si compone di tre membri e viene eletta dal Parlamento sulla base di una proposta congiunta della sua commissione principale per un periodo di 6 anni, rinnovabile una volta.
- In America latina il primo Ombudsman in senso moderno fu il **Procurador de lo Derechos Humanos**, istituito in Guatemala a seguito della riforma costituzionale del 1987.

- In Islanda la legge del 9 marzo 1987 istituì lo **umbodsmáður Alþingis**, eletto dallo Althing (Parlamento) in seduta plenaria per un periodo di 4 anni.

Altri istituti che presentano una sinonimia con la parola "Ombudsman" sono, tra i tanti:

Ararteko (Paesi Baschi), **Avocatul Poporului** (Romania), **Avokati i Popullit** (Albania), **Beauftragter in Beschwerdesachen** (Città di Winterthur), **Beauftragter für das Beschwerdewesen** (Cantone della città di Basilea), **Beratungs- und Beschwerdestelle** (Principato del Lichtenstein), **Bürgerbeauftragter** (Renania-Palatinato, Meclemburgo-Pomerania e Turingia), **Bürgerbeauftragter für soziale Angelegenheiten** (Schleswig-Holstein), **Commissioner for Citizen's Rights e Citizen's Aide** (paesi anglo-americani), **Commissioner for Human Rights of the Russian Federation** (**АППАРАТ УПОЛНОМОУЕННОГО ПО ПРАВАМ УЕЛОВЕКА**) (Russia), **Commission for Local Administration** (Gran Bretagna), **Defensor del Pueblo** (Spagna e nella maggior parte dei paesi latinoamericani), **Difensora del Ciudadano** (Gijón), **Defense Force Soldiers' Complaints Commissioner** (Israele), **Diputado del Comun de Canarias** (Santa Cruz de la Palma), **Eduskunnan oikeusasiamies** (Finlandia), **Epitropos dioikeseios** (Cipro), **Fürsprecher** (Città di Berna), **Independent Commission for Citizens' Rights** (Palestina), **Inson huquqlari bo'yicha VAKIL** (Uzbekistan), **Institucija Ombudsmana** risp. **Ured Federalnih Ombudsmana** (Federazione di Bosnia-Erzegovina), **Instituzioni i Ombudspersonit** alias **Istitucija Ombudspersona** (Cossovo), **Landesvolksanwälte** (Länder austriaci Tirolo e Vorarlberg, Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige/Südtirol), **Lok Ayukta** (India), **Médiateur de la République** (Francia e paesi francofoni), **Nariodniot Pravobranitel** (Macedonia), **Oiguskantsler** (Estonia), **Országgyűlési Biztos Hivatala** (Ungheria), **Public Complaints Commissioner** (Israele), **Pučki Pravobranitelj Republike Hrvatske** (Croazia), **Rzecznik Praw Obywatelskich** (Polonia), **Seimo Kontrolieriu Istaiga** (Lituania), **Síndic de Greuges** (Catalogna e Valencia), **Valedor do Pobo** (Galizia), **Varuh Clovekovih Pravic** (Slovenia), **Veřejný ochránce práv** (Repubblica Ceca), **Wafaqi Mohtasib** (Pakistan).

L'enumerazione delle istituzioni dell'Ombudsman potrebbe continuare, ma non costituirebbe comunque per il lettore un quadro completo, cosa peraltro non intesa in questa sede.

Tra le istituzioni a tutela del cittadino, ne ricordo ancora per la loro particolarità:

1. La **Commissione per le petizioni** insediata presso il Parlamento Europeo, il Parlamento del Lussemburgo, il Parlamento federale tedesco e, ad eccezione della Bassa Sassonia, presso i Parlamenti di tutti i Länder della Germania. Nei diversi Paesi in cui è presente, la commissione si costituisce di deputati dei partiti rappresentati in Parlamento. I cittadini, singolarmente o riuniti in gruppi, possono presentare alla commissione petizioni che hanno per oggetto richieste svariate in riferimento a procedimenti amministrativi e ai contenuti amministrativi delle relative comunità.
2. Il **Mediatore europeo**. Si tratta dell'unico istituto di Ombudsman legittimato dal Parlamento nella sua funzione di organo di controllo della più grande unione statale sopranazionale d'Europa. Il 7 febbraio 1992 il Trattato di Maastricht ha introdotto questo istituto all'interno dei trattati comunitari. Il 12 luglio 1995, al terzo turno di elezioni, Jacob Söderman, ex Ombudsman per la giustizia al Parlamento finlandese, era stato eletto primo Mediatore europeo. Questi ha il compito di controllare l'attività amministrativa degli organi e delle istituzioni della comunità – ad eccezione della Corte di giustizia e del tribunale di prima istanza nell'esercizio dei suoi poteri giurisprudenziali – e di rafforzare la posizione dei cittadini che hanno diritto di inoltrare denuncia nei confronti della burocrazia europea.

Sorprende il basso numero di casi per i quali il Mediatore europeo avvia il procedimento di indagine rispetto a quello dei ricorsi presentati annualmente. Dal suo resoconto per l'anno 2001 si possono evincere i seguenti dati statistici: delle 1830 denunce classificate presentate complessivamente, 1306 (71%) esulavano e 524 (29%) rientravano nella sua

competenza. Di queste 524 denunce, 313 sono state dichiarate ammissibili e per 204 di esse è stata avviata un'indagine. In altre parole: nel 2001 il Mediatore europeo ha avviato un procedimento di indagine soltanto per l'11% delle 1830 denunce presentate e classificate.

QUARTO CAPITOLO

DUE NUOVE IDEE

1. Un Museo dedicato all'Ombudsman

Il 29 giugno 2001, a Chisinau/Kischinew (capitale della Moldavia), si è tenuta la conferenza organizzata dall'Istituto Europeo dell'Ombudsman in collaborazione con il Consiglio d'Europa, nell'ambito del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale e dedicata al tema "L'Ombudsman ed il suo rapporto con i massmedia". Ho avuto il piacere di partecipare ai lavori e di prendere anche parte, il giorno successivo alla conferenza, ad un viaggio a Varnitsa. Come afferma Frank Orton nel suo appello dell'8 agosto 2001 per un Museo dell'Ombudsman in Moldavia e come già accennato anche qui nel secondo capitolo, Varnitsa presso Bender in Moldavia può legittimamente rivendicare, assieme a Castel Timurtasch (non lontano da Edirne, odierna Adrianopoli) in Turchia, il titolo di città natale del concetto dell'Ombudsman e della denominazione oggi utilizzata a livello internazionale. Proprio il viaggio del 30 giugno 2001 ha fornito l'occasione per discutere sulla possibilità di creare a Varnitsa un museo dedicato alla "nascita dell'Ombudsman" e, nei modi appropriati, alla presenza svedese a quei tempi ed in quei territori.

Per realizzare questo obiettivo è stato creato un gruppo composto da cinque persone. I membri del POMM (Promotion of Ombudsman Museum in Moldova), impegnati a promuovere l'idea di un museo moldavo, sono, in ordine alfabetico:

- Frank Orton, Commissario per i diritti umani in Bosnia ed Erzegovina ed ex Ombudsman contro le discriminazione etniche in Svezia,
- Alexei Potinga, Avvocato parlamentare e direttore del Centro per i diritti umani della Moldavia,
- Nicolae Raileanu, Direttore del Museo nazionale della Moldavia,
- Nils Revelius, ambasciatore svedese uscente in Romania e Moldavia,
- Nikolaus Schwärzler, membro facente funzioni del Consiglio direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman e già difensore civico del Vorarlberg.

Idee e patrocini possono essere trasmesse ad ogni membro del gruppo POMM

2. Un santo patrono per gli Ombudsmen

Gli Ombudsmen non hanno ancora un santo patrono. Ritengo tuttavia che, come quasi tutte le professioni, anche questa dovrebbe averne uno e che debbano essere avviate le procedure a tal fine necessarie. So che questo obiettivo, per essere perseguito in modo concreto e con speranze di successo, richiede grande sensibilità da parte di tutti. Molti Ombudsmen non sono cristiani e quindi probabilmente estranei al significato del santo patrono. E anche tra i cristiani tale significato non è sempre compreso. Ma proprio perché gli Ombudsmen dispongono di una grande sensibilità e di una grande comprensione per il prossimo anche in questioni religiose, sono convinto che la proposta qui avanzata possa contare sull'assistenza degli Ombudsmen non cristiani e godere dell'approvazione e del sostegno di quelli cristiani. La devozione al santo patrono, in ultima istanza, è e rimane legata esclusivamente alla sfera personale del singolo.

Quale santo potrebbe diventare il patrono degli Ombudsmen? Dall'enciclopedia ecumenica dei santi, oltre che da una serie di altre fonti, raccolgo le seguenti informazioni:

"Ivo (Yves) Hélorly nacque il 17 ottobre 1253 a Minihy-Tregüier in Bretagna e morì il 19 maggio 1303 a Kermartin, all'età di quasi 50 anni.

A 14 anni si recò a Parigi per intraprendere studi di giurisprudenza, filosofia e teologia. La sua attività iniziò al servizio dell'arcidiacono di Rennes, come ufficiale di giustizia ecclesiastica, in seguito passò con il medesimo incarico a Tréguier, nel 1284 venne consacrato sacerdote e divenne parroco in diversi villaggi. Dopo 14 anni abbandonò la funzione di parroco per ritirarsi nella tenuta dei genitori a Kermartin, dove dedicò tutte le sue energie alla difesa dei poveri e degli emarginati di fronte a tribunali civili ed ecclesiastici. Per il suo impegno ascetico e generoso a favore dei bisognosi gli fu riconosciuto il titolo onorario di 'Avvocato dei poveri'. Ivo rappresenta un esempio per quanti assistono – gratuitamente – i poveri nella tutela dei loro diritti. Fu beatificato nel 1347 da Papa Clemente VI. La sua festività cade il 19 maggio. Sant'Ivo tra altro è il patrono delle facoltà giuridiche di molte università, dei giudici, degli avvocati e dei notai, dei poveri e degli orfani nei processi."

Quale santo sarebbe più indicato come patrono degli Ombudsmen?

Sarà mia cura raccogliere il consenso dei colleghi e delle colleghe – inteso come sensibilità e tolleranza – e avviare i procedimenti necessari a raggiungere questo elevato obiettivo. L'augurio è che la richiesta presso la "Congregazione romana per il Culto Divino e Disciplina dei Sacramenti" possa trovare approvazione.

CONCLUSIONI

Al presente articolo ho affidato il sottotitolo "Un tentativo di carrellata veloce sulla storia e due nuove idee". Soltanto il futuro mostrerà se le due idee potranno trovare concreta realizzazione. Invece, il giudizio su questo mio tentativo di ripercorrere rapidamente la storia dell'Ombudsman, spetta soprattutto al festeggiato amico Professore Roland Riz, in quanto questo volume è dedicato proprio a lui, sostenitore generoso dell'idea dell'Ombudsman e profondo conoscitore del "*defensor civitatis*" dell'antica Roma.

Fonti bibliografiche

HALLER: Der schwedische Justitieombudsman, Polygraphischer Verlag, Zürich, 1964.

HANSEN: Die Institution des Ombudsman, Athenäum, Frankfurt a.M., 1972.

KUNKEL: Römische Rechtsgeschichte, Böhlau, Köln, 1972.

MANKE: Regionale Volksanwälte im deutschsprachigen Europa, Dissertation, 2002.

MAUERER: Ombudsmann in Europa, N. P. Engel, Kehl am Rhein, 1994.

MITTEIS-LIEBERICH: Deutsche Rechtsgeschichte, C.H. Beck, München, 1971.

ORTON: VARIA 38, Europäisches Ombudsmann-Institut, Innsbruck, 2001.

PICKL: Islamic Roots of Ombudsman Systems, I.O.I-Ombudsman-Journal nr. 6/1987.

SÖDERMAN: VARIA 16, Europäisches Ombudsmann-Institut, Innsbruck, 1997.

Allegato N. 20

I difensori civici regionali in Italia

Regione/Provincia autonoma	Difensore civico	Indirizzo	Indirizzi e-mail	Telefono/fax
Abruzzo	Avv. Nicola Sisti	Via Bazzano n. 2 67100 L'Acquila	Difensorecivico@regione.abruzzo.it	Tel. 0862/644762 n.ve. 800 238180 Fax 0862/23194
Basilicata	Dott. Silvano Micele	Piazza Vittorio Emanuele II°, 14 85100 Potenza	difensorecivico@regione.basilicata.it	Tel. 0971/274564 Fax 0971/330960
Bolzano-Alto Adige	Dott.ssa Burgi Volgger	Via Portici, 22 39100 Bolzano	difensore.civica@consiglio-bz.org	Tel. 0471/301155 Fax 0471/981229
Calabria	vacante	c/o Consiglio regionale Palazzo San Giorgio 89100 R. Calabria		Tel. 0965/330401 Fax 0965/880252
Campania	Dott. Vincenzo Lucariello	Centro Direzionale Is. F/8 Piano 7° 80143 Napoli	lucariello@consiglio.regione.campania.it	Tel. 081/7783801 Fax 081/7783837
Emilia-Romagna	Dott. Antonio Martino	Largo Caduti del Lavoro, 4 40122 Bologna	Difciv@Regione.Emilia-Romagna.it	Tel. 051/284903 n.ve. 800 515505 Fax 051/284902
Friuli-Venezia Giulia	Avv. Caterina Dolcher	Via Filzi 21/1 34100 Trieste	Difensore.civico.ud@regione.fvg.it	Tel. 040/364130 Fax 040/3772289
Lazio	Dott. Felice Maria Filocamo	Via 4 Novembre, 149 00186 Roma	difensore.civico@regione.lazio.it	Tel. 06/65932014 n.ve. 800 866155 Fax 06/65932015
Liguria	vacante	Viale delle Brigate Partigiane, 2 16129 Genova	difensore.civico@regione.liguria.it	Tel. 010/565384 n.ve. 800 807067 Fax 010/540877
Lombardia	Donato Giordano	Piazza Fidia, 1 20159 Milano	difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it	Tel. 02/67482465 Fax 02/67482487
Marche	Dott. Giuseppe Colli	Via Oberdan, 1 60122 Ancona	Difensore.civico@consiglio.marche.it	Tel. 071/2298483 Fax 071/2298264
Molise	non istituito			
Piemonte	Dott. Francesco Incandela	P.zza Solferino, 22 10121 Torino	difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it	Tel. 011/5757387 Fax 011/5757386
Puglia	vacante	c/o Consiglio regionale Via Capruzzi, 204 70129 Bari		Tel. 080/401111 Tel. 080/5402062 Fax 080/5414070
Sardegna	Avv. Francesco Serra	Via Roma, 7 09125 Cagliari		Tel. 070/660434 n.ve. 800 060160 Fax 070/673003
Sicilia	non istituito			
Toscana	Dott. Giorgio Morales	Via de' Pucci, 4 50122 Firenze	difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it	Tel. 055/2387800 n.ve. 800 018488 Fax 055/210230
Trento	Dott.ssa Donata Borgonovo Re	Galleria Garbari 9 38100 Trento	difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it	Tel. 0461/213203 n.ve.8008/51026 Fax 0461/238989
Umbria	vacante	Palazzo Cesaroni – Piazza Italia, 2 06121 Perugia	di-fciv@consiglioregumbria.org	Tel. 075 5763377 Fax 075 5763283
Valle d'Aosta	Dott.ssa Maria Grazia Vacchina	Via Festaz, 52 11100 Aosta	Difensore.civico@consiglio.regione.vda.it	Tel. 0165/238868 Fax 0165/32690
Veneto	Avv. Vittorio Bottoli	Via Brenta Vecchia 8 30175 Venezia - Mestre	di-fciv@consiglio.regione.veneto.it	Tel.041/23834200 n.ve. 800 294000 Fax 041/5042372