

ASPETTI VARI

Comunicazione e relazioni pubbliche

Anche nell'anno appena trascorso ho dedicato particolare attenzione all'aspetto della comunicazione e delle **relazioni pubbliche**, cercando di promuovere iniziative mirate e al passo con i tempi. La Difesa civica, infatti, può svolgere efficacemente il proprio compito istituzionale solo facendo debitamente conoscere al pubblico le proprie funzioni e competenze.

Un appuntamento oramai tradizionale è la conferenza stampa che la Difesa civica indice a maggio per presentare la relazione annuale sull'attività svolta. In occasione del 30° anniversario della Difesa civica sono stata invitata da RAI Südtirol alla trasmissione "Morgentelefon". Anche i periodici distrettuali "Erker" e "Vinschgerwind" hanno ospitato due approfondite interviste sulle funzioni della Difensora civica.

Nel corso del 2013 i due maggiori quotidiani della provincia di Bolzano, "Dolomiten" e "Alto Adige", hanno dato spazio alla trattazione di casi concreti oltre che alla pubblicazione degli orari settimanali di udienza. Per illustrare alla popolazione l'attività della Difesa civica il quotidiano "Dolomiten" ha pubblicato gratuitamente due volte al mese la rubrica "**Ein Fall für die Volksanwaltschaft**", mentre la testata "Alto Adige" ha riservato, sempre in forma gratuita, uno spazio quindicinale alla rubrica "**La Difesa civica per te**": tra le istanze e i reclami inviati dai lettori alla Difesa civica le mie collaboratrici e io abbiamo scelto di volta in volta una questione particolarmente interessante da esaminare sotto il profilo giuridico e pubblicare sui due quotidiani, garantendo naturalmente la massima riservatezza (vedi allegato 7).

Continua a essere molto apprezzato dal pubblico il classico opuscolo dal titolo "**I vostri diritti nel rapporto con la pubblica amministrazione**", pubblicato dalla Difesa civica della Provincia di Bolzano in lingua italiana, tedesca e ladina e arricchita dalle caricature di Hanspeter Demetz. L'opuscolo illustra le funzioni della Difesa civica con un linguaggio chiaro, semplice e alla portata

di tutti e aiuta i cittadini a rapportarsi con la pubblica amministrazione, specificando che cosa essi possono aspettarsi da quest'ultima, ciò che l'amministrazione è tenuta a fare e ciò che invece non può assolutamente fare e come i cittadini si possono difendere in caso di necessità.

La pubblicazione è disponibile gratuitamente presso l'Ufficio della Difesa civica, le sedi distaccate di Bressanone, Brunico, Merano, Egna, Sillandro, Vipiteno, Ortisei e S. Martino in Badia nonché presso i Comuni, le Comunità comprensoriali e gli ospedali. Può inoltre essere richiesta al numero telefonico 0471/301155 o tramite e-mail all'indirizzo post@volksanwaltschaft.bz.it ed è scaricabile dal sito internet www.difesacivica.bz.it.

Notevole successo ha riscosso l'opuscolo "**30 anni Difesa civica in Alto Adige**" pubblicato in occasione del trentennale dell'istituzione e fatto pervenire a tutte le amministrazioni e autorità con cui la Difesa civica entra in contatto nell'esercizio delle sue competenze. Esso descrive nelle tre lingue della nostra provincia gli esordi, lo sviluppo, le difficoltà, i momenti più importanti e i successi raggiunti dall'istituzione che rappresento.

Ho ritenuto importante inoltre cogliere l'occasione di tale ricorrenza per sviluppare nell'ufficio della Difesa civica una più robusta coscienza storica di questa istituzione dando avvio alla creazione di un archivio storico: sono state ordinate e pubblicate in internet le relazioni annuali sull'attività, si è provveduto a integrare l'archivio fotografico, a predisporre una galleria fotografica, a curare con particolare attenzione l'archivio stampa e a registrare sistematicamente tutto il personale che negli anni ha prestato servizio presso i nostri uffici. Con i suoi 30 anni di storia infatti la Difesa civica della Provincia di Bolzano risulta essere una delle più antiche istituzioni regionali di Difesa civica in Europa: una storia che il signor Dominik Schöpf sta ripercorrendo nella propria tesi di laurea sotto la guida della professoressa Esther Happacher dell'Istituto di Diritto pubblico italiano dell'Università di Innsbruck.

Il sito internet www.difesacivica.bz.it si è dimostrato un successo. Grazie all'aiuto del Consorzio

dei Comuni esso è accessibile tramite link da quasi tutti i siti web delle amministrazioni comunali. Il numero dei contatti è aumentato costantemente (da 9.610 nel 2010 a 15.291 nel 2011 e 20.337 nel 2012). Nel 2013 sono state registrate 27.739 visite internet. Il sito è di agevole consultazione e contiene tutte le principali informazioni sulle attività svolte da me e dal mio staff nonché l'orario e la sede delle udienze. La **possibilità di presentare reclami online** è stata ampiamente sfruttata anche nell'anno appena concluso: il 66% dei reclami scritti infatti è pervenuto online.

Anche la **partecipazione a conferenze e manifestazioni** di vario tipo mi ha permesso di dare visibilità all'istituzione che rappresento. L'8 febbraio 2013 ho ricevuto la visita di una quinta classe del Liceo delle Scienze umane di Bressanone alla quale ho potuto far conoscere più da vicino l'attività della Difesa civica.

Dal 21 al 23 marzo 2013 ho preso parte ai "Marienberger Klausurgespräche", i tradizionali incontri presso l'Abbazia di Monte Maria, che avevano per titolo "... und was es außerhalb Südtirol noch gibt!" e che hanno visto rappresentanti del mondo politico, economico ed ecclesiale confrontarsi con relatori di chiara fama su aspetti e prospettive per un'esistenza dignitosa in un mondo globalizzato.

In agosto ha avuto luogo la Giornata del Tirolo nell'ambito del Forum europeo di Alpbach, dedicata al tema delle prospettive future dell'Euregio. In tale occasione ho avuto inoltre un incontro con il Club Alpbach Südtirol – Alto Adige (CASA) che mi ha offerto l'occasione di conoscere i borsisti della provincia di Bolzano e di scambiare idee ed esperienze personali riguardo all'Euregio.

Il 4 ottobre 2013 ho partecipato al convegno sul tema dell'affidamento condiviso organizzato dall'associazione Südtiroler Plattform per famiglie monogenitoriali e dal consultorio maschile della Val Pusteria presso il centro "Lichtenburg" di Nalles. Il convegno ha offerto l'occasione per un vivace confronto con la Garante per l'infanzia e l'adolescenza e con le rappresentanti del Tribunale per i Minorenni, dell'Ordine degli avvocati e dei servizi sociali su come essere genitori responsabili nonostante la separazione.

Il 7 ottobre 2013 ho aderito a un incontro presso l'EURAC sul tema dell'immigrazione e del dialogo interculturale. Esperti e immigrati hanno affrontato

tematiche relative all'attuale fase di trasformazione della società e alle diverse strategie per creare migliori condizioni di convivenza.

L'iniziativa "Partecipare attivamente alla vita pubblica e politica. Corso di formazione per donne dinamiche e motivate in posizioni chiave", svoltasi a Castel Coldrano il 13 dicembre 2013, mi ha dato l'opportunità di offrire alle partecipanti, impegnate in politica, una panoramica della mia attività.

Contatti istituzionali

Il 9 maggio 2013 ho avuto modo di presentare al Collegio dei Capigruppo del Consiglio provinciale e successivamente alla stampa la mia 9. relazione annuale. Vari eventi, inviti e incontri mi hanno offerto l'occasione di frequenti contatti e colloqui personali con il Presidente e la Vicepresidente del **Consiglio provinciale**, con i componenti del Consiglio e della **Giunta provinciale** nonché con il Presidente della Provincia.

Per la Difesa civica è importante intrattenere buoni rapporti con tutte le istituzioni. Spesso il colloquio personale e diretto con i loro rappresentanti e funzionari risulta essere molto più proficuo e funzionale allo scopo rispetto a lunghi scambi di corrispondenza.

I contatti con i rappresentanti dell'**Amministrazione provinciale** hanno avuto luogo generalmente durante la trattazione di casi specifici, ma si è avuto modo di discutere i termini della collaborazione con la Difesa civica anche in occasione di vari incontri – ad esempio con i direttori e i funzionari della Ripartizione Famiglia e Politiche sociali, dell'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico e delle Ripartizioni Europa e Personale. Nell'anno appena trascorso la Difesa civica ha intrattenuto contatti con l'Istituto per l'edilizia sociale (**IPES**) nelle persone del vicepresidente e del direttore.

Ho inoltre avuto modo di chiarire il tipo di collaborazione tra la Difesa civica e l'**Azienda Sanitaria** grazie agli incontri con l'esperta per le questioni sanitarie.

Particolarmente significativo è il rapporto di collaborazione instauratosi con il **Consorzio dei Comuni**. La partecipazione alla Giornata dei Comuni della Provincia di Bolzano svoltasi a Bolzano il 17 aprile mi ha dato l'opportunità di intensificare i

contatti con le prime cittadine e i primi cittadini presenti all'evento.

Nel corso dell'anno sono stati curati inoltre i rapporti con le **istituzioni private** che seguono persone in situazioni di difficoltà. Si menzionano al riguardo le principali: il servizio Consulenza debitori e il servizio Consulenza per migranti della Caritas, l'Associazione delle Residenze per Anziani dell'Alto Adige, la Federazione provinciale delle Associazioni sociali, l'Associazione cattolica dei lavoratori – KVW, il Forum Prevenzione, l'associazione "La strada – Der Weg", il Centro per l'assistenza separati e divorziati ASDI, l'associazione "Frauen helfen Frauen", il "Südtiroler Kinderdorf" e il Centro Tutela Consumatori Utenti.

Ho avuto colloqui anche con i rappresentanti della Libera Università di Bolzano e con il responsabile del Servizio di mediazione della Camera di commercio di Bolzano. In un incontro con il direttore di **Equitalia Alto Adige – Südtirol SpA** è stato possibile concordare il procedimento per la verifica dei reclami.

Per quanto riguarda gli istituti di previdenza statali i contatti con il direttore dell'**INPS** e la direttrice dell'ex INPDAP hanno avuto luogo generalmente durante la trattazione di casi specifici.

Con il **Commissario del Governo** e con i collaboratori del suo staff si sono mantenuti i contatti in occasione degli annuali ricevimenti a Palazzo Ducale.

Gli inviti alle cerimonie di apertura dell'anno giudiziario della Sezione giurisdizionale della **Corte dei Conti** di Bolzano e del **Tribunale regionale di Giustizia Amministrativa** di Bolzano hanno offerto preziose occasioni per intrattenere contatti informali e per conoscere da vicino l'attività delle rispettive istituzioni.

Mi sono poi sempre impegnata al fine di curare contatti con altre istituzioni che svolgono funzioni di ombudsman a livello nazionale e internazionale e di instaurare una collaborazione con i Difensori civici delle regioni limitrofe. Con il Difensore civico del Land Tirolo, dott. Josef Hauser, i rapporti sono eccellenti.

A livello nazionale la Difesa civica della Provincia Autonoma di Bolzano aderisce al **Coordinamento nazionale Difensori civici regionali e delle Province Autonome**, di cui fanno parte attualmente 14 Difensori civici regionali e che organizza regolarmente incontri di lavoro a Roma (vedi allegato 5). Anche lo scorso anno si è dibattuto molto sulla strategia da seguire per poter sensibilmente rafforzare l'istituto della Difesa civica in Italia; l'Italia è infatti l'unico Paese europeo che non manifesta alcuna intenzione di istituire un Difensore civico nazionale. Purtroppo neppure nel 2013 si è potuto dare impulso all'iter della proposta di legge per l'introduzione di un Difensore civico nazionale, al momento giacente in Parlamento. A tale proposito risulta inconcepibile che mentre per tutti i Paesi candidati all'ingresso nell'UE l'istituzione del Difensore civico valga come requisito imprescindibile, proprio l'Italia, che pure è uno dei membri fondatori della Comunità Europea, si rifiuti di uniformarsi a questo criterio.

Merita una sottolineatura il fatto che il Centro diritti umani dell'Università di Padova, presso cui ha sede l'Istituto Italiano dell'Ombudsman, si è fatto promotore nel 2013 di tre interessanti seminari di aggiornamento rivolti a tutti i Difensori civici regionali d'Italia.

Il 21 gennaio 2014 sono stata invitata in veste di Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI) ad assistere a Tirana alla firma dell'accordo di cooperazione sottoscritto dal Difensore civico albanese Iglj Totozani e dalla coordinatrice delle Difese civiche regionali d'Italia Lucia Franchini, che prevede una stretta collaborazione a sostegno dei cittadini albanesi in Italia e viceversa.

A livello internazionale la Difesa civica della Provincia Autonoma di Bolzano aderisce dal 1988 all'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI) e dal marzo 2009 anche all'Istituto Internazionale dell'Ombudsman – Regione Europea (IOI). (Vedi allegato 6).

L'Istituto europeo dell'Ombudsman (EOI), con sede a Innsbruck, è un'organizzazione scientifica senza fine di lucro fondata nel 1988 che persegue tra i propri scopi la ricerca scientifica su questioni attinenti ai diritti umani, alla tutela dei cittadini e alla figura dell'Ombudsman nonché la divulgazione e la promozione di tale istituzione.

Attualmente aderiscono all'Istituto europeo dell'Ombudsman (EOI) le Difese civiche di quasi tutti i Paesi europei: Albania, Armenia, Austria, Azerbaigian, Belgio, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Federazione Russa, Finlandia, Georgia, Germania, Grecia, Gran Bretagna, Irlanda, Israele, Italia, Kirghizistan, Liechtenstein, Lituania, Macedonia, Malta, Moldavia, Montenegro, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Serbia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Ucraina, Ungheria e Uzbekistan. La rete europea conta al momento 101 soci istituzionali.

Dal 2 aprile 2010 ricopro la carica di Presidente dell'EOI e in tale veste ho presieduto anche nel 2013 le riunioni del direttivo tenutesi il 19 aprile 2013 a Ekaterinburg e, su mio invito, il 19 settembre 2013 a Bolzano. La mattina del 20 settembre 2013 si è svolto a Innsbruck un convegno di lavoro dei Difensori civici EOI provenienti da diversi Paesi europei sul tema dell'indipendenza dell'Ombudsman, mentre in serata ha avuto luogo nella cornice della Dieta tirolese la cerimonia ufficiale per festeggiare i **25 anni dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI)**.

L'Assemblea generale riunitasi il 21 settembre 2013 mi ha riconfermata a grande maggioranza nel mio incarico eleggendomi Presidente dell'EOI per ulteriori due anni.

In qualità di Presidente dell'EOI dal 2 al 4 settembre mi sono recata ad Ankara su invito del primo Ombudsman turco per partecipare alla cerimonia

di presentazione ufficiale del nuovo istituto della Difesa civica in Turchia. In tale occasione è stato messo in rilievo il significativo apporto dell'EOI all'istituzione dell'Ombudsman in Turchia, ricordando che già nel 2007 l'Istituto Europeo dell'Ombudsman aveva promosso per dieci governatori turchi sette giorni di seminario introdotto alla materia della tutela giuridica tramite l'istituto dell'Ombudsman.

Su iniziativa del Mediatore Europeo Nikoforos Diamandouros dal 15 al 17 settembre 2013 ha avuto luogo a Dublino il 9. Seminario degli Ombudsman degli Stati membri dell'UE, al quale hanno partecipato ben 88 Difensori civici provenienti da tutti i Paesi dell'Unione europea. Il Mediatore europeo uscente ha sottolineato come anche in periodo di austerità sia doveroso garantire ai cittadini il diritto a una buona amministrazione. Emily O'Reilly, Ombudsman dell'Irlanda che succede a Diamandouros nella funzione di Mediatrice europea, ha evidenziato che nei periodi di crisi la popolazione tende ad aver sempre meno fiducia nei confronti della politica e dell'amministrazione e che pertanto spetta alla Difesa civica l'importante compito di ripristinare tale fiducia perduta. Per favorire una sempre maggiore efficienza e qualità nella trattazione dei reclami è necessario avvalersi di tutti gli strumenti che la tecnologia moderna e i nuovi mezzi di comunicazione offrono.

Cerimonia 30 anni Difesa civica in Alto Adige

Comunicato stampa – 30/06/2013

Da 30 anni al fianco dei cittadini

La Difesa civica della Provincia festeggia un compleanno importante: fu istituita infatti il 9 giugno 1983. L'evento è stato celebrato oggi in Consiglio provinciale dalla Difensora Burgi Volgger e dal presidente Maurizio Vezzali, con interventi della Difensora civica austriaca Stoists, della Difensora civica della Toscana Franchini, del rettore della LUB Walter Lorenz.



Volgger saluta gli ospiti nell'aula del Consiglio

Sono passati 30 anni dall'istituzione della Difesa civica della Provincia di Bolzano, nata il 9 giugno 1983: in tre decenni le competenze dell'istituto si sono molto ampliate e si è diffusa la sua conoscenza tra la popolazione, ma soprattutto è aumentata la fiducia in essa da parte di cittadine e cittadini.

L'evento è stato celebrato questa mattina in Consiglio provinciale, dove la Difensora civica della Provincia di Bolzano Burgi Volgger, circondata dal suo team di giuriste e collaboratrici, ha accolto numerosi ospiti, tra cui il sindaco di Bolzano Luigi Spagnolli, il presidente del Tribunale di Bolzano Heinrich Zanon, il presidente del Consiglio dei Comuni Arno Kompatscher, la viceprefetto Francesca De Carlini, la Garante per l'infanzia Vera Nicolussi-Leck e il presidente del Comitato comunicazioni Hansjörg Kucera. Presenti anche

numerosi consiglieri e consigliere provinciali e rappresentanti di varie amministrazioni, Difensori civici dell'area austriaca e di altre province d'Italia, nonché l'ex Difensore civico Werner Palla e la vedova del primo Difensore civico Heinold Steger, predecessori di cui Volgger ha ricordato gli sforzi per ampliare le competenze dell'istituzione.

"La celebrazione di oggi", ha detto Volgger, che ha presentato anche le collaboratrici del suo ufficio lodandone il prezioso lavoro, "è un'occasione per ringraziare tutti quanti hanno contribuito a trent'anni di proficuo lavoro della Difesa civica: solo con la collaborazione e il rispetto reciproco è possibile andare incontro ai cittadini". Il presidente Maurizio Vezzali ha sottolineato nel suo discorso il "tragitto di successo" percorso dalla Difesa civica in questi 30 anni, evidenziando che il suo insediamento presso il Consiglio provinciale, cui compete l'elezione del Difensore o della Difensora, ne rafforza la funzione di controllo, e che l'attività della Difesa civica consolida e, se necessario, ripristina la fiducia dei cittadini nell'amministrazione. Vezzali ha ripercorso la storia della Difesa civica in Alto Adige, sottolineando il suo sviluppo in termini di competenze e conoscenza da parte della popolazione, e l'importanza del suo ruolo di oggi, in tempi di crisi. La Difensora civica austriaca Terezija Stoists, salutando gli ospiti in tedesco, italiano e croato a testimonianza del plurilinguismo esistente anche in Austria e del ruolo esemplare che assume in questo senso la provincia di Bolzano, ha quindi testimoniato gli stretti contatti con la Difesa civica dell'Alto Adige e sottolineato il ruolo di mediazione della Difesa civica, equidistante tra cittadini e amministrazione: un ruolo ottimamente svolto, nei suoi 30 anni di vita, dalla Difesa civica altoatesina, al fine di aumentare la fiducia delle persone negli enti pubblici e nella politica. La Difesa civica, ha aggiunto, "è un sismografo dello sviluppo di amministrazione e politica, che deve essere utilizzato a vantaggio di tutti". Lucia Franchini, Difensora civica della Toscana e coordinatrice

nazionale dei Difensori civici, ha sottolineato che questo istituto, in Toscana come in Alto Adige, si è sviluppato nel tempo, esercitando la possibilità di usare il processo stragiudiziale della conciliazione: questo dimostra che il conflitto, che è fisiologico, può essere portatore di innovazione, se viene gestito bene. Franchini ha poi lodato quanto fatto da Volgger sul piano della comunicazione, con la conquista di spazi sui quotidiani locali, la sua attività quale presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman - EOI e la sua capacità di gestire il suo ruolo con buon senso e attenzione al bisogno dei cittadini. Il rettore della LUB Walter Lorenz ha lodato il ruolo decisivo della Difesa civica per la democrazia, quale contatto tra la sfera pubblica e quella privata della società, tra le istituzioni e le esigenze dei cittadini. Egli ha quindi ripercorso la storia della cittadinanza, che da

civile e politica si è fatta sociale, nell'ambito di uno sviluppo che è approdato al rifiuto del paternalismo statale e alla crescita del capitalismo opposto al comunismo, e quindi alla diffusione della richiesta di controllo e sorveglianza del potere. Lorenz ha ricordato l'istituzione dell'ombudsman da parte del Parlamento svedese nel 1809, a scopo di tutela dalla discrezionalità dell'amministrazione regia, e sottolineato l'importanza delle relazioni annuali della Difesa civica, che contribuiscono a delineare il quadro delle debolezze del sistema. La coesione della società, ha aggiunto Lorenz, non è solo una questione di attuazione delle norme, ma anche di mediazione tra esigenze diverse: la Difesa civica garantisce questa forma di comprensione, creando fiducia rispetto a quanto previsto dalla mano pubblica.

Saluto Presidente del Consiglio provinciale Maurizio Vezzali



Gentilissima Difensora civica, stimati e stimate ospiti, per l'istituzione Difesa civica il 2013 è un anniversario molto particolare, perché festeggia i suoi 30 anni.

Quando il Consiglio provinciale creò questa istituzione nel 1983, ancora

non era prevedibile quale strada avrebbe percorso: oggi possiamo dire con soddisfazione che si è trattato di un tragitto di successo, e che l'istituzione gode di grande riconoscimento.

Lo scopo della Difesa civica corrisponde allo spirito democratico di un moderno Stato di diritto, e quindi anche a quello della Provincia autonoma di Bolzano. Fu il Parlamento svedese a istituire, nel 1809, il primo ombudsman, allo scopo di controllare gli impiegati regi e tutelare i cittadini dall'arbitrio dell'amministrazione; anche in Alto Adige il Difensore civico o la Difensora civica viene eletto dall'istituzione parlamentare, ovvero dal Consiglio provinciale, che in questo modo arricchisce la sua funzione di controllo. A cittadine e cittadini viene offerta una sede indipendente dalla Giunta provinciale, che li appoggia in caso di conflitti con la pubblica amministrazione e che ne verifica l'operato: una buona attività di mediazione dell'Ufficio del Difensore civico aumenta quindi la fiducia delle persone nell'amministrazione. E fortificare o, se necessario, ripristinare questa fiducia è uno dei compiti essenziali di ogni ombudsman.

Dalla fondazione dell'Ufficio del Difensore civico, l'Alto Adige è cambiato considerevolmente. L'istituzione, nel frattempo, si è consolidata, e il concetto di Difensore civico è ben diffuso, tanto che, secondo uno studio ASTAT del 2007, 3 altoatesini su 4 lo conoscono, e più della metà sono consapevoli anche dei suoi compiti.

Uno sguardo ai dati statistici è utile per capire l'importanza di questo istituto, insediato presso il Consiglio provinciale: scopriamo così che negli ultimi 30 anni ben 55.000 persone hanno cercato consiglio e appoggio presso il Difensore civico. Se nel 1992 si erano registrati più di 1.000 casi, nel 1997 questo numero era già raddoppiato, per superare quota 3.000 nel 2007. Nel 2012 si è registrato, con 3.400 atti, il numero più alto di casi trattati in un anno.

Dai tempi di Heinold Steger, primo Difensore civico eletto nel 1985, che per sua stessa ammissione riteneva di operare entro limiti troppo stretti e di scontrarsi contro lo scetticismo dell'amministrazione provinciale, la situazione si è quindi evoluta in modo molto positivo: lo stesso Steger ha contribuito a far conoscere sul territorio compiti e funzioni della Difesa civica, i cui ambiti di competenza furono finalmente ampliati nel 1988.

Werner Palla, che succedette al primo Difensore civico nel 1992, proseguì sulla via tracciata, lavorando non solo per garantire l'indipendenza della Difesa civica tramite l'insediamento presso il Consiglio provinciale, invece che presso la Giunta, ma anche per garantire al titolare di questo ufficio la possibilità di svolgere attività di consulenza, per riconoscergli la competenza sulle questioni attinenti ai Comuni e per estenderne l'ambito di attività a ulteriori settori: tutte novità che furono recepite nella nuova legge provinciale sulla Difesa civica del 1996.

Parallelamente ai casi esaminati, dunque, negli anni sono cresciute anche le competenze dell'Ufficio del Difensore civico: all'inizio la sua opera riguardava solo l'amministrazione provinciale, mentre col tempo esso è passato ad occuparsi anche di reclami relativi a IPES, Azienda sanitaria, Comuni, Comunità comprensoriali, INPS e fornitori privati di servizi pubblici.

Quando, nel 2004 l'incarico passò a Burgi Volgger, alla Difensora civica che ha organizzato questa odierna cerimonia e di cui siamo ospiti, l'urgenza era di migliorare la comunicazione con uffici e funzionari, per abbatterne i pregiudizi re-

sidui. Lei, cara Difensora Volgger, ha svolto egregiamente quest'opera, in primis nel rapporto con le (allora 4) Aziende sanitarie, ma soprattutto in relazione al coinvolgimento dei Comuni, tanto che nel 2010 anche gli ultimi due enti municipali, Laion e Tubre, hanno sottoscritto la convenzione in base alla quale riconoscono la Difesa civica provinciale come organo di mediazione anche per il proprio Comune.

La nuova legge sulla Difesa civica, approvata dal Consiglio provinciale nel 2010 con un'inconsueta convergenza trasversale, ha riconosciuto il progresso verificatosi negli anni, introducendo anche l'obbligo, per le amministrazioni, di motivare un eventuale respingimento delle raccomandazioni del Difensore civico. L'attività degli ultimi anni è stata orientata anche a far conoscere a sempre più persone i compiti della Difensora civica, che grazie alla sua presenza sui media e ai nuovi mezzi tecnologici, tra cui una pagina web tramite la quale è possibile inoltrare reclami telematici, ha raggiunto un numero sempre maggiore di cittadine e cittadini.

Inoltre, con le sue relazioni annuali sull'attività,

che rivelano quali sono le preoccupazioni più diffuse tra la cittadinanza, Burgi Volgger, come i suoi predecessori, ha aiutato e aiuta la politica a riconoscere i bisogni della popolazione e a prendere le decisioni più opportune. In questi ultimi anni, le relazioni ci hanno rivelato che sempre più persone vedono il Difensore civico come un partner affidabile cui manifestare, in tempo di crisi, il proprio disagio e le proprie ansie di fronte al futuro. La crisi economica emerge palpabile dalle segnalazioni, ed anche in questo frangente l'Ufficio del Difensore civico assume un importante ruolo di mediazione e ascolto.

Tutto questo richiede uno sforzo aggiuntivo alla Difensora civica Burgi Volgger e al suo team di giuriste, che desidero in chiusura ringraziare, esprimendo tutto il mio riconoscimento per la loro preziosa opera in favore di cittadine e cittadini della nostra provincia. Buon compleanno, Difesa civica!

Avv. Maurizio Vezzali
Presidente del Consiglio della
Provincia autonoma di Bolzano

Saluto Difensora civica Terezija Stoitsits



Poštovane dame i gospodo!
Egregio signor Presidente! Gentile Difensora civica!
Gentili signore ed egregi signori!
Dobro jutro!
Buongiorno!
Guten Morgen!

È per me motivo di grande onore poter portare in qualità di Presidente della Difesa civica austriaca il saluto del Collegio da me presieduto nella cornice di questo importante evento ospitato nell'aula del Consiglio provinciale di Bolzano.

È motivo di onore e contemporaneamente di gioia poiché per me, austriaca bilingue in quanto croata del Burgenland, poter parlare in un'Assemblea legislativa trilingue rappresenta un riconoscimento speciale. Già il solo fatto che l'invito a questo momento celebrativo sia stato redatto in tre lingue mi fa veramente piacere.

Lo stretto legame con la Difesa civica della Provincia di Bolzano è nato soprattutto per iniziativa della dott.ssa Volgger, che già alcuni anni or sono mi ha offerto l'opportunità di partecipare al seminario degli ombudsman dei Paesi di lingua tedesca, organizzato regolarmente dall'Istituto Europeo dell'Ombudsman a Castel Coldrano. Il seminario e i suoi contenuti di alto livello mi hanno dato modo di avvicinarmi sempre più all'Alto Adige e di conoscerne le peculiarità e le bellezze.

Già in passato la Difesa civica austriaca ha colto nello scambio con le omologhe istituzioni dei Paesi confinanti una preziosa risorsa e in quest'ottica ha intensificato negli ultimi anni la collaborazione con la Difesa civica della Provincia di Bolzano guidata dalla dott.ssa Volgger.

Posso quindi affermare oggi senza alcuna esitazione che apprezziamo molto il ruolo assunto nel tempo dalla Difesa civica della Provincia di Bolzano quale pilastro fondamentale nel controllo dell'attività amministrativa.

La nutrita presenza di rappresentanti di massimo livello delle amministrazioni di questa provincia testimonia la bontà di tale sviluppo.

Il ruolo di mediazione svolto dalla Difensora civica fra chi la interpella con le sue istanze e le istituzioni verso cui vengono mosse le critiche, è ormai un ruolo largamente riconosciuto e accettato. E le stesse istituzioni oggetto del controllo sanno che i reclami presentati vengono esaminati con imparzialità. Gli interventi della Difesa civica offrono infatti all'amministrazione pubblica l'opportunità di sanare eventuali errori e di rimuovere disfunzioni. E non da ultimo è lo stesso "datore di lavoro" della Difesa civica, nella fattispecie il Consiglio provinciale della Provincia di Bolzano, a trarre spunto dalle relazioni annuali della Difensora civica per migliorare anche l'assetto normativo.

Desidero esprimere alla Difensora civica Burgi Volgger e al suo staff molto competente e generoso nell'impegno il mio più sincero apprezzamento per il lavoro svolto al servizio della popolazione di questo territorio. Dopo 30 anni di attività la Difesa civica della Provincia di Bolzano può dirsi a pieno titolo una delle realtà più consolidate e apprezzate all'interno della grande famiglia delle istituzioni con funzioni di ombudsman. Grazie per l'attenzione e un cordiale augurio di buon lavoro.

Mag.a Terezija Stoitsits
Difensora civica dell'Austria
Presidente della Difesa civica austriaca

Saluto Difensora civica Lucia Franchini



La Regione Toscana è stata la prima regione a prevedere il Difensore civico nello statuto del 1970 e nel 1975 è stato istituito il primo Difensore civico.

L'ultimo aggiornamento legislativo per l'Organo Monocratico è del 2009 con la pubblicazione

della L.R. 19 per la necessità di qualificare ulteriormente le funzioni del Difensore Civico valorizzando, a fianco della tradizionale attività di contrasto ai casi di cattiva amministrazione, anche le proposte per un buon andamento, trasparenza ed equità della P.A. così come il raccordo e la mediazione tra gli interessi e i diritti-doveri dei singoli cittadini e le istituzioni. In questo ruolo al Difensore Civico, proprio per la posizione di terzietà che deve rappresentare ed esercitare, sono assegnati i parametri di autonomia e di indipendenza sanciti dai documenti internazionali delle Nazioni Unite, del Consiglio D'Europa e delle altre Organizzazioni Regionali.

Molti sono i punti in comune tra la Difesa civica toscana e quella della provincia di Bolzano, ne ricordo solo alcuni: gli uffici organizzati per settore d'intervento, il raccordo con la società civile, la creazione di un modello di Difesa civica equamente diffusa sul territorio anche utilizzando la presenza delle associazioni. Personalmente ho molto apprezzato l'ottima idea della Dott.ssa Burgi Volgger di stabilire con i giornali locali una periodica voce della Difesa civica, presentando anche casi, pur nel rispetto della privacy, generalizzabili ad altri cittadini nella loro casistica. Ho cercato di attivare anche in Toscana la stessa procedura ma senza successo, riproverò comunque a prendere contatti con le testate giornalistiche locali.

Con la dott.ssa Burgi Volgger esiste poi una collaborazione che da sempre si estende anche sul

piano internazionale grazie all'incarico che riveste come Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), a cui aderiscono le Difese civiche di pressoché tutti i Paesi europei. L'EOI è un importante luogo di confronto, poiché collega i Difensori civici nazionali, regionali e locali di tutta l'Europa (intesa in senso geografico ampio giungendo alle repubbliche Russe Asiatiche, all'Armenia, ad Israele, oltre alla Bosnia, l'Albania, la Serbia, la Croazia), il mondo accademico, studiosi e persone interessate alla Difesa civica.

Volgger, nella sua duplice veste di Difensore civico della provincia autonoma di Bolzano e come Presidente dell'EOI, ha sempre operato per lo sviluppo dell'istituto della Difesa civica in Italia, essendo questa l'unico Stato europeo ancora privo di un Difensore civico nazionale. In Italia occorre ancora soddisfare due condizioni: la prima, riguarda la Pubblica Amministrazione che deve valorizzare e consolidare l'esercizio della funzione di garanzia del Difensore civico; la seconda, complementare alla prima, richiede da parte dei cittadini l'ampia utilizzazione di un istituto moderno, rapido, gratuito riservato per la tutela di aspirazioni ed interessi e come facilitatore della stessa comunicazione tra cittadini e PA.

Ci ricorda sempre Burgi Volgger che la Difesa civica è anche un efficace organismo pubblico di conciliazione. Il modo in cui è stata trattata finora la conciliazione nell'ambito delle nostre istituzioni non è altro che un riflesso dell'atteggiamento psicologico e culturale che le nostre società manifestano normalmente nell'accostarsi al fenomeno del conflitto come fenomeno patologico, di fronte al quale cerchiamo quasi sempre di determinarne le cause per attribuire delle responsabilità; quasi mai ci domandiamo quali ne siano gli scopi e le possibilità.

Dobbiamo cessare di considerare il conflitto come un evento sociale patologico, un male da curare o da rimuovere e vederlo invece come un fenomeno fisiologico; talvolta addirittura positivo. Quello che in definitiva conta è come i conflitti vengono gestiti e possono divenire, specialmente

in una società atomizzata, un'occasione di comunicazione che, se adeguatamente sfruttata, può addirittura essere in grado di generare inaspettate, nuove opportunità per entrambe le parti. Il sistema dei diritti e doveri non rappresenta una realtà in sé, affermata una volta per sempre, ma certo costituisce la condizione essenziale per la quale possiamo vivere insieme nel reciproco riconoscimento e rispetto. In tutto ciò sta la dimensione specifica dei diritti umani: sono prodotti della nostra storia, delle nostre scelte, fanno parte di noi ma riconoscerli e affermarli in ogni aspetto della nostra esistenza diventa esercizio primario e fragile al contempo, esercizio che ha sempre bisogno di attenzioni e consolidamenti, di rinnovate pratiche, di memorie e sguardi verso il futuro in una incessante lotta tra affermazioni e negazioni, tra proposizioni e sottrazioni.

Burgi Volgerr è portatrice ed esempio per tutti noi colleghi di questo sapere, sa coniugare determinatezza, competenza e umiltà: non ha incertezze quando si tratta di difendere i diritti ricorrendo si

alla giurisprudenza ma mai come astratta norma bensì con sapiente mistura di "diritto e buon senso", proprio perché nell'esercizio delle sue funzioni il Difensore civico non si occupa soltanto di situazioni giuridiche soggettive giurisdizionalmente tutelabili, quali diritti e interessi legittimi, ma anche di interessi non tutelati (c.d. interessi di fatto) o superindividuali (interessi collettivi o diffusi) e deve sapere rispondere ad una domanda crescente di bisogni.

Per questo voglio ringraziarla perché la sua impostazione culturale qualifica l'attività della Difesa civica in Italia così come, più in generale, indirizza, per definirne il comun denominatore, quella europea.

Dott.ssa Lucia Franchini

Difensora civica della Toscana

Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Saluto Mediatore Europeo Nikiforos Diamandouros



E' con grande gioia che mi unisco alla Difensora civica della Provincia Autonoma di Bolzano, dott.ssa Burgi Volgger, e alle Autorità provinciali per celebrare i 30 anni della Difesa civica provinciale.

30 anni di Difesa civica sono un traguardo importante.

Troppo spesso la mancanza di un Difensore civico nazionale ci fa dimenticare che a livello regionale e provinciale l'Italia ha una esperienza ormai importante in materia di Difesa civica, con vere e proprie punte di eccellenza. Si tratta di difensori civici che si trovano spesso ad affrontare problemi complessi con mezzi limitati e che tuttavia svolgono un ruolo cruciale nel garantire e rafforzare la fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione ad un livello di governo della cosa pubblica che i cittadini sentono particolarmente loro vicino. In questo, il Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano, è un esempio ragguardevole. La lettura dei contributi a questo volume è particolarmente illuminante. Nel ripercorrere la storia dell'Istituzione, essi mostrano come sin dai primi anni il Difensore Civico della Provincia Autonoma di Bolzano si sia trovato ad affrontare alcune delle questioni cruciali che ogni Ombudsman deve porsi e dalla cui risposta dipende l'efficacia del suo soft power. Impegnarsi a ricercare soluzioni utili attraverso un approccio cooperativo e non conflittuale, promuovere la ricerca del compromesso tra cittadino e amministrazione piuttosto che infliggere sanzioni (il secondo Difensore civico della Provincia Autonoma, Sig. Werner Palla, dirà: "Il Difensore civico ha il compito di trovare soluzioni non di cercare colpevoli"), interrogarsi, quando ancora l'idea poteva apparire peregrina, sullo spirito di servizio che deve animare l'amministrazione ed i suoi funzionari nei loro rapporti con i cittadini, ed infine elaborare

procedure informali e semplificate ed impegnarsi a fornire in ogni caso una risposta o un consiglio al cittadino, sono altrettante soluzioni che hanno saldamente incardinato il Difensore Civico della Provincia Autonoma di Bolzano alla migliore tradizione della Difesa civica europea.

Ma il Difensore Civico è stato anche promotore di idee nuove e precursore di soluzioni che sono state poi discusse e sperimentate a livello nazionale o europeo. Questo è il caso, ad esempio, dell'idea di seguire la strada della concentrazione della funzione civica a livello territoriale e di promuovere il coordinamento attivo delle diverse articolazioni funzionali della Difesa civica, promuovendo la creazione di una "Casa della Difesa civica" dove riunire Difensore Civico, Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e Comitato provinciale delle comunicazioni. O, solo per citare altri due esempi, voglio ricordare l'impegno strenuo della attuale Difensora per giungere al riconoscimento dell'autonomia finanziaria all'ufficio del Difensore civico, o ancora l'entusiasmo con cui l'ufficio ha deciso di ricorrere alle nuove tecnologie e alle possibilità offerte da internet per raggiungere ancora più capillarmente e facilmente i cittadini.

E ovviamente non posso evitare di menzionare il ruolo attivo che il Difensore Civico ha assunto nel quadro della rete europea dei difensori civici. La rete è uno strumento di coordinamento della Difesa civica a livello europeo che mira ad assistere i cittadini a trovare, in una Europa sempre più integrata ma anche più complessa, l'istituzione competente a risolvere i loro problemi. Ma la rete è anche un canale importante di condivisione di esperienze e buone pratiche e un luogo dove i diversi attori della Difesa civica europea possono confrontarsi sui modi per far progredire la buona amministrazione. Voglio qui ringraziare il Difensore Civico della Provincia Autonoma di Bolzano per l'entusiasmo con cui ha aderito all'iniziativa e la qualità della sua partecipazione all'attività della rete.

Ma come mi piace spesso ricordare alle amministrazioni europee e a me stesso, la missione di

un Ombudsman è quella di alzare sempre più in alto la barra della buona amministrazione e della qualità del servizio offerto ai cittadini. In altre parole, un Difensore civico non può mai accontentarsi dei traguardi raggiunti, per quanto importanti, ma deve essere ambizioso e continuare ad interrogarsi su come meglio servire i cittadini. Nell'Europa di oggi i problemi non mancano. La crisi economica, i flussi migratori, la ristrutturazione delle amministrazioni nazionali, le possibilità offerte da internet e dai nuovi media e la sempre maggiore integrazione a livello europeo rappresentano altrettante sfide che i difensori civici sono chiamati oggi ad affrontare. Esse sono anche altrettante opportunità da cogliere per continuare a promuovere una amministrazione efficiente, trasparente e sempre più prossima ai

cittadini. Sono sicuro che l'ufficio della Difesa civica della Provincia Autonoma di Bolzano, dall'alto della sua autorevole esperienza, sarà in grado di dare un contributo ancora una volta decisivo e offrirà stimoli e ispirazione agli altri attori della Difesa civica europea.

Auguro alla mia stimata collega e cara amica dott. sa. Burgi Volgger, Difensora civica della Provincia Autonoma di Bolzano, di continuare con successo nel suo sforzo di far progredire l'istituzione, di contribuire al rafforzamento dello stato di diritto e della qualità della democrazia nella Provincia di Bolzano e, soprattutto, di offrire un servizio sempre migliore ai cittadini.

Univ.Prof Nikoforos Diamanduros
European Ombudsman

Prolusione **Rettore Walter A. Lorenz**

“La Difesa civica come garante di fiducia nella pubblica amministrazione”



I 30 anni di attività della Difesa civica in Alto Adige mi danno l'occasione, come studioso e come cittadino di questa provincia, di riflettere non soltanto sul significato che questa particolare istituzione riveste nella nostra società, ma anche su come in questi anni è andata

evolvendosi nella nostra regione la sfera del “pubblico”. La Difesa civica costituisce infatti per suo stesso principio una garanzia per il buon funzionamento di detta “sfera pubblica”, che dal canto suo gioca un ruolo particolarmente determinante per lo sviluppo e il funzionamento della moderna democrazia. Queste riflessioni sono particolarmente opportune in questo tempo nel quale le nostre società europee stanno attraversando una fase di profondo cambiamento per quanto concerne il rapporto tra privato e pubblico, come cercherò di mostrare in seguito.

La Difesa civica simboleggia e incarna l'esistenza di una sfera pubblica vitale e significativa, luogo d'incontro tra le sfere del privato e del pubblico, dove le cittadine e i cittadini possono esprimere la propria autonomia nei confronti dello Stato e al contempo sentirsi protetti dalla struttura giuridica dello Stato stesso. La dimensione “pubblica” dell'amministrazione necessita di uno Stato di diritto che in tutte le proprie strutture e articolazioni applichi le leggi secondo processi e criteri trasparenti mettendo a disposizione dei cittadini informazioni affidabili che consentano a questi ultimi di comprendere in piena autonomia la legittimità delle decisioni prese.

Ciò significa che l'ambito del “pubblico” ha due dimensioni che nel migliore dei casi si integrano,

ma che possono facilmente anche entrare in conflitto l'una con l'altra. Una dimensione è costituita dal fondamento socio-civile della sfera pubblica, cioè dalle azioni e dalle istituzioni che le cittadine e i cittadini creano e curano, al di là dei propri interessi privati, nell'interesse di una parte della comunità. Si tratta ad esempio di tutte quelle associazioni in origine informali nate ad esempio nei caffè e nei salotti, ma che successivamente si sono trasformate in veri e propri movimenti o sodalizi. Lo stesso discorso vale per le chiese, i media, ma anche per internet o i movimenti sociali che non hanno ancora una vera struttura. L'altra dimensione viene per così dire realizzata dall'alto, dallo Stato che “esce da se stesso” e crea istituzioni pubbliche che svolgano le sue funzioni, come amministrare la giustizia, esercitare il potere, ma anche operare per il benessere dei cittadini, come sono appunto gli uffici, le istituzioni scolastiche, le biblioteche pubbliche, i musei e i parchi.

Dentro questo spazio l'incontro fra il “sopra” e il “sotto”, fra cittadini e Stato, è sempre stato precario. Da sola, la corretta attuazione delle leggi fossilizza l'ambito pubblico e crea più estraneità che vicinanza, e viceversa le attività e i movimenti autonomi dei cittadini sono destinati a restare lettera morta se non sono accompagnati da un'assunzione di responsabilità per il bene comune che consenta loro di trovare riscontro nelle strutture dello Stato. Per questo è necessaria un'istituzione che possa mediare fra queste sfere.

L'evoluzione di questa sfera pubblica nell'era moderna è direttamente collegata con il progressivo affermarsi dello status di “cittadino”, o meglio della “cittadinanza” come concetto politico utile non soltanto a definire sotto il profilo formale il rapporto tra individuo e Stato, ma soprattutto a rendere tale rapporto una realtà concretamente vissuta. Il cittadino non è più il suddito soggetto al dominio feudale, ma nemmeno il libero battitore che gira le spalle a qualsiasi autorità e cerca l'autarchia nel Far West. Si diventa cittadini (e

con un certo ritardo storico, cittadine) nel momento in cui ci viene riconosciuto per via pattuale il diritto alla libertà personale, cosa che però va di pari passo con l'assunzione di pubblici doveri, con la rinuncia volontaria alla libertà assoluta nell'interesse della collettività e quindi con l'uguaglianza di tutti i cittadini e le cittadine.

In questo modo ho delineato i due cardini del moderno Stato democratico, che ha l'arduo compito di collegare questi due opposti poli combinando l'uguaglianza e la giustizia universale da un lato con il consolidamento e la garanzia delle libertà individuali dall'altro. Questa tensione tra delimitazione e combinazione di esigenze diverse consente da un lato lo sviluppo di una sfera privata, garantita dal punto di vista giuridico, che offre all'individuo la possibilità di gestire autonomamente la propria vita, in particolare in relazione all'appartenenza culturale, la pratica religiosa, l'organizzazione del tempo libero, la scelta del partner ecc. Nel contempo si sviluppa però anche una rete sempre più folta di leggi e norme necessariamente fondate su principi generali, accessibili a tutti e per tutti ugualmente obbligatorie.

La libertà e l'uguaglianza garantite da patti giuridicamente vincolanti furono però soltanto un primo passo nello sviluppo del concetto di cittadinanza; il necessario passo successivo fu la legittimazione delle strutture del potere legislativo da parte dei cittadini stessi ovvero l'azione del cittadino politicamente attivo che con il proprio voto sceglie le persone autorizzate a esercitare la funzione legislativa e al contempo accetta egli stesso di assoggettarsi al potere così legittimato. Ciò significa che si rese necessario coinvolgere i cittadini nella scelta e quindi nella legittimazione democratica del governo tramite il consolidamento dei diritti politici. Solo così fu realizzata la dimensione politica della cittadinanza e fu stabilita una relazione reciproca tra lo Stato e il cittadino (e più tardi anche la cittadina).

Lo Stato rimaneva però ancora troppo distante dai cittadini, sia perché non si va a votare tutti i giorni, sia perché con la legge si entra esplicitamente in contatto o addirittura in conflitto assai raramente. Un mezzo decisivo per superare detta distanza fu la creazione dello "stato sociale", ovvero l'impegno da parte dello Stato di occuparsi dei propri cittadini in situazione di vita precaria

e assicurare loro una tutela sociale fondamentale. Questo sistema, basato sulla garanzia di una serie di prestazioni sociali minime in caso di malattia, disoccupazione e anzianità, sviluppatosi soprattutto dopo la tragedia della seconda guerra mondiale nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale, dette origine alla cittadinanza sociale, ma contribuì ad acuire ulteriormente il dilemma tra uguaglianza e libertà: se per tutelare l'uguaglianza lo Stato sociale interviene eccessivamente nella vita privata assumendosi per esempio ampi spazi nell'ambito della cura dei figli, il cittadino si sente minacciato nella propria libertà, ma se lo Stato abbandona al proprio destino le fasce più deboli della popolazione, allora incombe il pericolo di disordini sociali e si rischia di giungere a una spaccatura nella società.

La creazione dello Stato sociale fu accompagnata anche da un potenziamento delle istituzioni pubbliche, con l'assunzione in mano pubblica di istituzioni fino ad allora private. Nella maggior parte degli Stati europei fu statalizzato il sistema dei trasporti pubblici, mentre fu ovvio dal principio che fossero da considerarsi statali i servizi postali e telefonici, come pure la radio e più tardi la televisione; le grandi imprese industriali per l'estrazione del carbone e per la produzione di energia elettrica nonché il servizio idrico si trovavano quasi esclusivamente in mano pubblica e, in alcuni Paesi, persino i grandi istituti bancari.

Ciò conferì allo Stato un grande potere, ma la richiesta che questo fosse sempre esercitato nell'esclusivo interesse dei cittadini non sempre trovò riscontro. Dopo il 1968 sorsero così vari movimenti di protesta che rivendicavano un altro approccio alla gestione della cosa pubblica, un approccio dal "basso". Il movimento femminista, il movimento per i diritti civili, anche i movimenti di vari gruppi sociali discriminati come i disabili o, in Italia, la psichiatria democratica rivendicarono il diritto dei cittadini all'autodeterminazione negli ambiti che li riguardavano direttamente. In particolare l'atteggiamento "paterno" dello Stato venne sentito come paternalismo, un paternalismo dal quale bisognava difendersi, mettendo così in discussione la stessa legittimità dello Stato.

E poi venne il 1989, con la vittoria del capitalismo sul comunismo. Questa "svolta" nella politica mondiale fece prevalere l'ideologia neoliberista,

che però in linea di massima vede nello Stato una minaccia alla libertà del singolo. I Governi ispirati al neoliberalismo, soprattutto quelli di Ronald Reagan e Margaret Thatcher, iniziarono una politica sistematica di privatizzazione delle aziende e delle istituzioni pubbliche.

Così molti ambiti del settore pubblico assunsero via via un carattere totalmente diverso, in quanto sottoposti ora alla logica di mercato. Nell'utilizzo dei mezzi pubblici o dell'energia elettrica privatizzata non è più il cittadino che incontra lo Stato, ma il consumatore che incontra il venditore. In un certo qual modo questa politica realizza le aspettative dei movimenti socio-civili dei decenni precedenti, che avevano rivendicato l'autonomia delle cittadine e dei cittadini. Questi ultimi vengono però a perdere la tutela diretta dello Stato. In molti ambiti lo Stato si è trovato costretto così a istituire specifiche autorità di vigilanza, in inglese "watch dogs", che osservassero da un punto di vista neutrale ad esempio le attività delle ferrovie, per evitare che l'orientamento al profitto di queste società non portasse a risparmiare in tema di sicurezza, come frequentemente accadeva all'inizio.

Ho illustrato brevemente questi sviluppi per dimostrare che negli stati moderni non si può raggiungere l'integrazione sociale con normative o assetti meccanismi di controllo, e che prima o poi è necessaria un'istanza capace di far sì che i principi generali si "calino" sulle necessità e le situazioni dei singoli membri della società. Per dirla con un termine inglese: si serve autenticamente la giustizia solo se dietro al principio della giustizia cieca e imparziale risulta sempre visibile la "fairness", il principio dell'equità.

E qui arrivo finalmente a parlare dell'istituto della Difesa civica o dell'Ombudsman. L'istituto risale ad una pratica in uso in Svezia, quando il Parlamento, nel 1809, in un periodo di assenza del re, nominò un delegato che ne rappresentasse i poteri nei confronti di funzionari e militari. Qui si evidenzia molto chiaramente come l'istituto dell'Ombudsman dovesse riproporre in condizioni moderne una funzione allora idealmente connessa a quella del re, ossia un'istanza indipendente, non legata ai partiti politici. Si aggiunga che l'Ombudsman, operando sotto l'autorità del Parlamento, per ciò stesso si fa garante della fine di

un arbitrio intrinseco al potere del monarca assoluto.

In Europa l'istituto divenne popolare solo negli anni 1980 e '90, quando lo stadio di sviluppo delle società pervenne ad esiti "totalizzanti", e lo Stato, occupandosi di un numero sempre crescente di bisogni, per ciò stesso si distanziò dagli interessi della cittadinanza. Suona paradossale, ma l'ampliamento di un sistema di diritto e assistenza sempre più comprensivo cominciò a ripercuotersi minacciosamente sulla libertà individuale. La liberalizzazione che seguì, a sua volta evidenziò ancora il pericolo della violazione del principio di equità nei confronti di determinati individui o minoranze, un pericolo che doveva essere arginato.

Anche in Alto Adige a metà degli anni 80 si pervenne a questo stadio di sviluppo, e nell'ambito dell'attuazione delle norme dello statuto a governo provinciale ed amministrazioni pubbliche furono assegnate competenze sempre più ampie, da esercitarsi in rapporto diretto con la cittadinanza. La Difesa civica non costituisce un ulteriore grado di giurisdizione, o di un servizio, in quanto si limita ad assicurare alle cittadine ed ai cittadini un trattamento equo per mano delle Pubbliche amministrazioni.

Proprio per questo occorre del tempo non solo per la definizione dei compiti della Difesa civica, ma anche per la traduzione degli stessi in efficaci pratiche operative.

Fu un lavoro di persuasione su due fronti. Da un lato occorreva chiarire questo ruolo in riferimento agli uffici pubblici, cosa non facile, dal momento che le funzioni della Difesa civica erano state formulate con criteri assai restrittivi. Dalla logica degli sviluppi politici predominanti in merito all'ambito di azione dello Stato, in crescita costante e totalizzante, c'era da aspettarsi che le competenze dei difensori civici fossero avvertite come negative e moleste dalle autorità e da qualche parlamentare, perché, date le premesse, leggi e regolamenti erano sufficienti a creare chiari rapporti, e d'altra parte responsabili delle decisioni su questioni meno chiare e dell'applicazione della legge alle situazioni individuali erano i Tribunali. In quest'ottica si spiega anche la ragione per cui la creazione di una Difesa civica fosse considerata superflua in vista dell'attesa istituzione della „Sezione autonoma del tribunale amministrativo

regionale“ a Bolzano.

Dall'altra parte era necessario rendere consapevole la cittadinanza che questo istituto non andava inteso come lo studio di avvocato o l'ufficio di un giudice. A questo proposito, i primi difensori civici Steger e Palla non poterono fare altro che offrire la loro fondamentale disponibilità alle richieste della cittadinanza ed all'ascolto di istanze specifiche, anche quando queste erano legate ad aspettative sbagliate e ad una non sempre corretta comprensione dei loro compiti. In questo i primi difensori civici dell'Alto Adige hanno prestato un'attività preziosa, come emerge dalle loro relazioni annuali. Anziché circondarsi a loro volta di regole rigide ed assoggettare le richieste a procedure burocratiche, sono pronti a trattare le pratiche anche quando non rientrano esattamente nella loro sfera di competenza.

Nelle istanze dei primi anni trovano poi espressione anche le questioni che preoccupano maggiormente la popolazione, soprattutto nel campo dell'urbanistica e della sanità, in cui il confine tra competenza pubblica e privata si può confondere con grande facilità. A queste si aggiungono le istanze delle fasce della popolazione meno abbienti, finalizzate ad ottenere giustizia o chiarezza legale nei loro rapporti con le Autorità.

Di grande importanza quindi non sono solo i singoli procedimenti dei difensori civici in risposta alle specifiche istanze, ma anche le relazioni che devono essere regolarmente depositate, che contribuiscono a ricostruire il quadro delle debolezze del sistema. Amministrazione, legislatori e popolazione dovrebbero essere informati sui legittimi ricorsi della popolazione, affinché da questo spazio interattivo della vita pubblica possano essere negoziati dei miglioramenti, non solo nella forma di nuove leggi o di leggi migliorate, ma anche e soprattutto nella forma di procedure ed atteggiamenti semplificati e più vicini ai cittadini.

Ma questo significa che la Difesa civica mette in atto uno strumento di centrale importanza per la sua attività, vale a dire quello della comunicazione aperta e competente. Nelle società moderne la coesione e l'integrazione sociale non sono una questione di norme fisse attuate con rigidi mezzi di controllo, ma di confronto e raccordo competente e comunicativo di punti di vista ed esigenze diversi. Soltanto in questo modo è possibile corri-

spondere in ugual misura ai principi fondamentali altrimenti contraddittori della modernità, al bisogno di libertà individuale e all'uguaglianza universale. Per questo motivo il comunicare, il capire e farsi capire che si concretizza tipicamente dentro il Parlamento è diventato un elemento costitutivo per la legittimazione del potere nelle società moderne. “Parlare” è quindi di più che tenere discorsi, e richiama – come diceva Habermas – la potenzialità trascendente della lingua, orientata per sua stessa natura ad essere strumento del “capire”. Analogo discorso vale per i contenziosi giudiziari, nei quali la ricerca della verità si esplica anche nella trattazione dei fatti in udienza e la decisione non nasce dai “fatti” in sé, ma richiede sempre un confronto su ciò che essi significano.

In entrambi le sedi, parlamento e tribunale, lo strumento della comprensione è uno strumento “pubblico”, un principio fondamentale per la legittimazione di entrambi i processi. Determinate forme di comunicazione pubblica, dunque, se adeguatamente gestite ed efficacemente orientate, contribuiscono direttamente a stabilire e rafforzare il senso della “cosa pubblica”. La Difesa civica dovrebbe quindi essere sempre un'istanza volta alla salvaguardia di forme di comunicazione positive e veritiere, che poi dovrebbero essere fatte proprie non soltanto dalle autorità e dalle istituzioni pubbliche, ma anche dalle cittadine e dai cittadini stessi. In tutto questo i difensori civici hanno una responsabilità fondamentale, ma ciò non significa che devono essere esperti in ogni settore che trattano, né che va istituita per ogni settore una Difesa civica specifica.

Il loro ruolo ha a che fare piuttosto con l'affidabilità di ciò che ogni legge promette ai cittadini e nello stesso tempo con l'autenticità con la quale questi ultimi si fanno carico della propria parte di responsabilità per la buona convivenza nella nostra complessa società moderna. Né più né meno di questo.

Auguro quindi alla Difesa civica della Provincia di Bolzano ancora molti anni di fruttuosa attività e comunicazione nell'ambito pubblico e auguro alla nostra gente una crescente fiducia nelle nostre istituzioni pubbliche.

Prof. Walter A. Lorenz
 Rettore della Libera Università di Bolzano

30 anni di Difesa civica in Alto Adige



*“Se questo mio lavoro potrà contribuire a che il cittadino senta l'amministrazione come 'cosa sua',
potrò dire di aver agito secondo gli auspici di chi ha istituito la Difesa civica.”
dott. Heinold Steger (1985 – 1991)“*



*“La Difesa civica ha il compito di trovare soluzioni, non di cercare colpevoli.”
dott. Werner Palla (1992 – 2004)*



*“Abbiamo il dovere di ascoltare il cittadino, di prendere sul serio le sue richieste e di esercitare, attraverso la nostra autorità e attività di controllo, una funzione di compensazione tra il cittadino e l'amministrazione, il cui atteggiamento è spesso percepito come prevaricante.”
dott.ssa. Burgi Volgger (2004 – 2014))*

1. La nascita della Difesa civica

La storia della Difesa civica in Alto Adige inizia il 23 febbraio 1983, quando il Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano, sotto la guida del suo presidente Giuseppe Sfondrini (PSI) e del vicepresidente Matthias Ladurner-Parthanes (SVP), approvò il disegno di legge n. 291 concernente l'introduzione della Difesa civica in provincia di Bolzano. 18 consiglieri votarono a favore, 5 furono le schede bianche: la Difesa civica in provincia di Bolzano era divenuta realtà. Com'è noto, l'istituto della Difesa civica ha radici ben più lontane nel tempo. La Svezia è comunemente ritenuta la culla della Difesa civica moderna: già nel 1809 infatti vi fu insediato il primo Ombudsman, una persona di comprovata indipendenza nominata dal Parlamento e incaricata di controllare i funzionari reali e di riferire all'assemblea parlamentare in merito all'attività dell'amministrazione. Dopo la Svezia fu la vicina Finlandia a introdurre la figura dell'Ombudsman quale organo di controllo dell'amministrazione.

A livello mondiale il modello svedese si diffuse soltanto nella seconda metà del XX secolo, in particolare negli anni '80 e '90, quando sorsero in vari Paesi numerose istituzioni di questo tipo che assunsero differenti denominazioni (Parliamentary Commissioner, Médiateur, Bürgerbeauftragter, Volksanwalt, Difensore civico, Defensor del Pueblo, Provedor de justiça, Commissioner for Human Rights ecc.), tutte però riconducibili alla figura dell'Ombudsman.

In Italia fu la Toscana la prima Regione a introdurre tale istituto, nominando nel 1975 il primo "Difensore civico". Altri 12 enti locali, tra Regioni e Province autonome, fecero lo stesso. Finalmente nel 1983 fu la volta della Provincia autonoma di Bolzano. Già da anni erano in atto tentativi di introdurre anche qui tale figura. Nel 1973, ad esempio, la Difesa civica era stata il leitmotiv della campagna elettorale per le elezioni provinciali condotta dal candidato SVP Hans Rubner. Anche i consiglieri provinciali Willi Erschbaumer (SPS) e Luigi Costalbano (NL/NS) si erano fortemente battuti per l'istituzione della Difesa civica, presentando al riguardo specifici disegni di legge, che tuttavia non riuscirono a

ottenere la maggioranza necessaria. In quegli anni era data per imminente l'istituzione della Sezione autonoma di Bolzano del TAR e molti politici ritenevano che tale organismo sarebbe stato sufficiente per valutare adeguatamente i reclami presentati dai cittadini. Ma l'istituzione del Tribunale di Giustizia Amministrativa fu ripetutamente posticipata e il Consiglio provinciale decise perciò di puntare sulla Difesa civica. Anche questo progetto incontrò però più d'un ostacolo. Il primo testo di legge fu respinto dal governo centrale perché conteneva disposizioni che esulavano dalle competenze provinciali e fu pertanto modificato dalla prima Commissione legislativa presieduta dal consigliere provinciale SVP Klaus Dubis. Solo a questo punto il Governo dette il proprio consenso e la legge, la n. 15 del 9 giugno 1983, fu pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione ed entrò in vigore poco dopo.

2. Gli esordi

La legge sulla Difesa civica del 1983 constava complessivamente di 14 articoli e disciplinava istituzione, attività, nomina, durata del mandato, adempimenti, personale e compenso del Difensore civico, la cui sede venne stabilita presso l'amministrazione provinciale. Ambiti di competenza e funzioni della Difesa civica furono però formulati in modo molto restrittivo, prevedendo che essa intervenisse unicamente su domanda degli interessati e potesse esaminare soltanto atti emanati dall'amministrazione provinciale. Negli anni successivi le disposizioni concernenti entrambe le questioni furono modificate in maniera sostanziale.

A questo punto era importante trovare la persona più idonea per ricoprire tale carica: serviva qualcuno che avesse una preparazione giuridica e conoscesse a fondo i meccanismi dell'amministrazione provinciale. Inoltre doveva essere una figura dotata di una certa autorevolezza politica, per far sì che fin da subito il nuovo istituto venisse accolto positivamente dall'opinione pubblica. Alla fine la scelta cadde su Heinold Steger, che aveva ricoperto per quasi trent'anni la carica di dirigente dell'amministrazione regionale ed era stato diret-

tore del Südtiroler Bauernbund nonché assessore provinciale all'agricoltura. Dopo il suo pensionamento, il 15 marzo 1985 Steger divenne il primo Difensore civico. Il suo nome, ben noto negli ambienti politici e amministrativi della provincia, diede lustro alla nuova istituzione. Il 1° aprile Heinold Steger si insediò nel suo ufficio, non senza un certo scetticismo, come ebbe a scrivere nella sua relazione finale per l'anno 1988. Tuttavia egli riuscì a poco a poco a calarsi nel suo nuovo compito traendone gratificazione poiché, come scriveva, *“vedo riconosciuto il mio lavoro e il mio impegno e ho l'impressione di poter aiutare in questo modo soprattutto la parte più debole della popolazione”*. Steger non si sentiva un ispettore inviato a sorvegliare l'operato dell'amministrazione provinciale, come taluno mormorava alle sue spalle agli inizi del suo mandato, quanto piuttosto un mediatore che ricercava la via del compromesso tra cittadino e amministrazione per evitare il ricorso, molto più costoso, alla via giurisdizionale.

Alla fine di ogni anno la Difesa civica è tenuta a presentare al Consiglio e alla Giunta provinciale una relazione sull'attività svolta. Le relazioni annuali rappresentarono specie nei primi anni un'occasione preziosa per avanzare proposte migliorative. Già la prima relazione presentata da Steger si concludeva con una serie di indicazioni pratiche per rendere ancora più efficiente l'attività della Difesa civica. Per legge il Difensore civico poteva intervenire solo su richiesta delle persone interessate seguendo un preciso procedimento disciplinato dall'art. 3 della relativa legge, il quale così recitava: *“Il cittadino che abbia in corso una pratica presso gli Uffici della Provincia o degli enti di cui all'art. 2 della presente legge, ha diritto di chiedere agli stessi, per iscritto, notizie sullo stato della pratica. Decorsi 20 giorni dalla richiesta, senza che abbia ricevuto risposta o ne abbia ricevuta una insoddisfacente, può chiedere l'intervento del Difensore civico.”* Una previsione, a detta di Steger, troppo restrittiva: *“Se dovessimo osservare le regole alla lettera, l'attività si ridurrebbe talmente tanto da mettere in discussione la necessità di questo istituto”*, si legge nella sua relazione, proponendo invece che *“chi ha problemi con l'amministrazione provinciale possa rivolgersi alla Difesa civica per iscritto, a*

voce o addirittura per telefono e il Difensore civico possa a sua volta raccogliere eventuali informazioni per via informale”. Il suo ufficio, continuava Steger, praticava già informalmente tale approccio semplificato, anche se ciò non era del tutto conforme alle previsioni di legge. La possibilità di intervenire solo su richiesta era a suo avviso assolutamente insufficiente. Alcune problematiche infatti, pur essendo di dominio pubblico, non potevano essere affrontate senza un'esplicita istanza presentata alla Difesa civica (Steger citava l'esempio dei lunghi tempi di attesa in ambito sanitario). Inoltre egli criticava il fatto che la Difesa civica fosse insediata presso la Giunta provinciale, senza poter però influire in alcun modo sull'attività della stessa.

All'inizio fu necessario definire con precisione l'ambito di competenza della nuova istituzione. Steger fece presente che le persone interpellavano la Difesa civica per i più disparati motivi: *“Molti credevano ad esempio che il Difensore civico potesse, specie per gli indigenti, sostituire l'avvocato e seguire processi. Altri credevano che potesse sostituire il giudice nel caso di controversie private. Altri ancora presentavano reclami contro reati perseguibili penalmente.”* Steger però non rispediva mai indietro nessuno senza almeno fornire un aiuto per risolvere il problema. *“Soltanto una minima parte di questi casi compare nelle statistiche. La maggioranza di essi si è risolta a voce con gli interessati, cui abbiamo suggerito di farsi rappresentare da altre sedi più idonee.”* Nei suoi primi otto mesi di attività la Difesa civica registrò complessivamente 491 casi; solo per una minima parte di essi ci si attenne strettamente all'iter previsto dall'art. 3 della legge. Già nel primo anno di attività il nucleo maggiore dei problemi riguardava il settore urbanistico: casa, sussidio casa e agevolazioni edilizie rivestivano e tuttora rivestono un ruolo centrale per i cittadini della provincia di Bolzano. Steger chiese che fosse data al Difensore civico la facoltà di acquisire anche pareri esterni per poter chiarire eventuali aspetti legali controversi.

3. Inizia l'attività

Per legge la Difesa civica è tenuta a presentare annualmente una relazione conclusiva sull'attività

svolta, che viene trasmessa al Presidente della Provincia di Bolzano e a tutti i consiglieri provinciali. Anche se il successore di Steger, Werner Palla, ha denunciato con veemenza *“lo scarso interesse della politica”* per queste analisi annuali, esse rappresentano comunque documenti storici importanti poiché testimoniano anno per anno doglianze e preoccupazioni dei cittadini della nostra provincia. Fin dall’inizio queste si sono polarizzate principalmente nei settori della casa e della sanità.

Inizialmente le proposte migliorative avanzate da Steger furono ignorate e il Difensore civico non nascose la propria delusione. Nella relazione presentata a conclusione del suo secondo anno di attività egli pertanto ribadì le proprie richieste, sottolineando come *“i limiti troppo stretti imposti al Difensore civico costituiscono un freno alla sua azione.”* In principio Steger e i suoi collaboratori dovettero scontrarsi con lo scetticismo dell’amministrazione provinciale, ma lentamente fu possibile instaurare un clima di reciproco rispetto. Molto più aperto e innovativo fu invece l’atteggiamento del Comune di Laives, che già nel 1986 si attivò per assicurarsi i servizi della Difesa civica, anticipando uno sviluppo che sarebbe avvenuto soltanto negli anni ’90. Detto Comune infatti ritenne di potersi avvalere dei servizi della Difesa civica provinciale e indirizzò una richiesta in tal senso al Presidente della Provincia, il quale però la respinse. Non sussistevano ancora i presupposti di legge per consentire alla Difesa civica provinciale di esercitare tale doppia funzione.

Fin dall’inizio il Difensore civico della Provincia di Bolzano partecipò a convegni e dibattiti sia a livello nazionale che internazionale, instaurando in particolare un intenso dialogo con l’Accademia Europea dell’Ombudsman di Innsbruck. Steger inoltre percorse senza sosta tutto il territorio della provincia cercando, con un’intensa attività di conferenze e incontri pubblici, di far conoscere la Difesa civica a un numero sempre crescente di persone. Il suo impegno fu premiato: nel corso del suo secondo anno di attività si registrarono più di 650 casi. Come già nel primo anno, così anche questa volta la maggior parte dei casi riguardava la Ripartizione V dell’Amministrazione

provinciale, competente per urbanistica, edilizia agevolata e programmazione economica. Soltanto in questo settore si registrarono ben 150 casi. Per la prima volta Steger redasse una sorta di bilancio degli interventi: 445 furono i casi risolti, 121 ebbero esito negativo e 82 casi risultavano ancora in sospeso alla stesura della relazione. Nell’anno successivo il numero di persone che si rivolsero alla Difesa civica superò per la prima volta la soglia delle 1.000 unità e, di nuovo, la maggior parte dei casi riguardava la Ripartizione V. Ciò era dovuto sicuramente all’importanza e alle funzioni di tale struttura. La maggior parte delle richieste verteva su problematiche connesse all’acquisizione di aree edificabili, ai mutui edilizi e al sistema dei trasporti, a proposito dei quali la gente lamentava soprattutto la difficoltà di raggiungere le località periferiche. Aumentarono anche gli interventi nei confronti degli enti amministrativi statali, primo fra tutti l’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS). Steger ricorda più volte nella sua relazione finale come tale Istituto non rientri affatto nel suo ambito di competenza, ma sottolinea di essersi comunque sempre prestato a fornire informazioni.

4. Un primo bilancio intermedio

A conclusione dei suoi primi tre anni di attività Steger formulò nella relazione finale del 1988 un primo bilancio intermedio. *“L’istituzione”*, scriveva Steger, *“è stata accolta in modo assolutamente positivo e rappresenta comunque una ricchezza per la provincia.”* Occorreva però affrontare e risolvere ancora alcune storture. Il fatto di rivolgersi alla Difesa civica, ad esempio, non doveva essere visto come un affronto verso l’autorità, arrecando così più svantaggio che vantaggio al cittadino. Steger denunciò poi il comportamento di alcuni dipendenti provinciali. *“È il funzionario che è a servizio del cittadino o viceversa?”*, chiede nella sua relazione. *“Continuiamo a ricevere lamentele sull’atteggiamento brusco e maleducato di taluni funzionari. I direttori degli uffici devono porre un argine a tutto ciò.”* Ancora una volta Steger critica la legge sulla Difesa civica, che secondo lui non è al passo coi tempi, e indica la necessità di emendare al più presto in particolare l’art. 2 (impossibilità di intervenire *motu proprio*) e l’art. 3 (procedura burocratizzata). A distanza di

tre anni dal suo insediamento molti credono ancora che il Difensore civico sia un avvocato a titolo gratuito e lo contattano per dirimere controversie private o avere informazioni su questioni di confini, diritti di usucapione, affitti, curatele ecc. In tutti questi casi Steger indirizza le singole persone alle varie sedi competenti.

Steger auspica poi una riduzione del numero delle leggi provinciali, tra le quali è difficile orientarsi anche e soprattutto a causa dell'affastellarsi di interventi di modifica. Anche per i testi di legge si invoca maggiore semplicità e omogeneità, citando ancora una volta l'esempio negativo dato dal settore dell'urbanistica e dell'edilizia.

L'istituzione della Difesa civica fu anche una conseguenza indiretta della chiusura del Pacchetto e del conseguente trasferimento alla Provincia di molteplici competenze statali e regionali. Per questo motivo Steger amava paragonare l'amministrazione provinciale a un'impresa artigiana che nel giro di pochi anni è cresciuta fino a diventare un'azienda industriale, anche per ciò che riguarda il numero dei dipendenti. All'epoca l'amministrazione provinciale contava oramai 6.500 impiegati: è ovvio che una tale "crescita" non poteva compiersi del tutto senza intoppi ed era inevitabile che sorgessero difficoltà e sovrapposizioni nella distribuzione delle varie competenze. Steger accolse perciò con molto favore la riforma dell'amministrazione provinciale, i cui primi passi furono avviati proprio nel 1989.

5. Nuovi compiti

La fine degli anni '80 vide un ampliamento degli ambiti di competenza della Difesa civica. Con l'art. 15 della legge 18 agosto 1988, n. 33, il Consiglio provinciale stabilì che la Difesa civica potesse intervenire anche nel settore sanitario. Nei primi anni approdarono sul tavolo del Difensore civico sempre gli stessi reclami: errori clinici, ricoveri nelle strutture di lungodegenza e problemi per il riconoscimento dell'invalidità. Steger chiese inoltre al Consiglio provinciale di estendere le competenze della Difesa civica anche ai comuni, come già avveniva nella vicina provincia di Trento e come suggeriva del resto l'art. 8, comma 1, della legge statale 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento delle autonomie locali": "Lo statuto pro-

vinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini."

Anche a livello locale – cioè comunale – occorreva dunque prevedere una Difesa civica. Nella sua relazione Steger ricordò poi il 2. Congresso europeo delle Difese civiche, definendolo come il momento più significativo dell'anno appena trascorso. "Nel contesto democratico la tutela del cittadino diventa un aspetto sempre più importante", scriveva, ribadendo come l'accordo tra governo e cittadini, sempre meno disposti ad accettare decisioni unilaterali calate dall'alto, fosse destinato ad assumere un peso determinante in futuro. Steger citò l'esempio positivo dell'Unione Commercio, che alla Fiera campionaria di Bolzano del 1990 aveva proposto l'istituzione di un Ombudsman dei consumatori, secondo il modello svedese, per migliorare il rapporto tra questi ultimi e i commercianti.

Il 9 maggio 1989 Heinold Steger fu confermato Difensore civico per la durata di un'ulteriore legislatura. Quella del 1990 fu la sua ultima relazione annuale: il primo Difensore civico della Provincia di Bolzano si spense infatti nell'aprile 1991. Nella seduta dell'11 aprile 1991 la Presidente del Consiglio provinciale Rosa Franzelin-Werth ebbe parole di grande apprezzamento per l'ex consigliere:

"Il 18 febbraio 1985 il dott. Heinold Steger fu nominato, con deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano su proposta del Consiglio provinciale, primo Difensore civico della Provincia di Bolzano. (...) Con l'elezione del dott. Heinold Steger a Difensore civico il Consiglio provinciale ha operato davvero una buona scelta. In breve tempo egli è riuscito a far diventare il nuovo istituto della Difesa civica, secondo lo spirito della legge, un autentico punto di riferimento per i reclami e le doglianze dei cittadini, uno "sportello" per i problemi della gente semplice. Nella sua veste di Difensore civico il dott. Steger si è impe-

gnato con la tenacia che gli era propria e con tutti i mezzi a sua disposizione per difendere i diritti dei cittadini nella lotta contro l'eccessiva burocrazia dell'amministrazione pubblica: un compito che è diventato per lui un'autentica missione, che egli ha assolto con grande equilibrio e sensibilità mettendo a frutto l'esperienza maturata nell'ambito politico e amministrativo, dove nel corso della sua vita aveva rivestito cariche importanti. In questo momento mi sento perciò in dovere di esprimergli la nostra riconoscenza e un ringraziamento sincero a nome di tutto il Consiglio provinciale."

6. Inizia il mandato di Werner Palla

Dopo la scomparsa di Steger trascorsero quasi dieci mesi prima che venisse designato un successore. Werner Palla si insediò alla guida della Difesa civica il 1° febbraio 1992. Giurista e segretario comunale, Palla aveva lavorato per quasi vent'anni presso l'Ufficio per l'edilizia abitativa agevolata, e successivamente era stato funzionario presso il Credito fondiario del Trentino-Alto Adige. Nel gennaio 1993 Palla redasse la sua prima relazione annuale, nella quale così tratteggiò la sua visione dell'ufficio del Difensore civico: *"Il Difensore civico è spesso la proverbiale 'ultima ruota del carro'. Ciò significa che le persone si rivolgono a lui soltanto dopo aver interpellato – senza successo – tutti i possibili altri interlocutori."* Spesso però il Difensore civico non può far altro che confermare agli interessati l'impraticabilità di quanto chiedono. Anche questo tuttavia è un passaggio importante, perché a quel punto il cittadino comprende che il suo problema è stato preso sul serio. La Difesa civica – Palla ne era convinto – ha il compito di trovare soluzioni, non di cercare colpevoli.

Anche Palla fu contattato all'inizio della sua attività da molti cittadini (ne contò circa 650) appartenenti alle fasce di reddito medio e basso alla ricerca di informazioni di natura giuridica su successioni, diritto di famiglia o questioni di proprietà. *"Spesso si tratta di persone indifese, disilluse o malate, che esitano a rivolgersi alla pubblica amministrazione e preferiscono piuttosto parlare col Difensore civico"*, scrive Palla nella sua prima relazione annuale. *"Metterle alla porta sarebbe*

disumano. Ascoltarle non sarà forse una competenza del Difensore civico, però è un suo dovere. E nei casi in cui non poteva dare risposte o consigli precisi, egli si è rivolto ad amici magistrati e avvocati."

Il 1992 fu l'anno del primo trasloco per gli uffici della Difesa civica, che passarono dal Palazzo Raiffeisen in via Raiffeisen 2 al secondo piano del Palazzo provinciale II in via Crispi 6. I nuovi spazi, palesemente insufficienti per l'intenso afflusso di persone, furono considerati fin dall'inizio soltanto una soluzione provvisoria. Inoltre il fatto che fossero dislocati in un palazzo provinciale metteva in discussione, secondo Palla, l'immagine di neutralità della Difesa civica.

Con la legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10, fu intrapresa la riforma degli uffici provinciali, ormai divenuta una necessità impellente. Furono create nuove strutture e nuove ripartizioni, ma i problemi della gente rimasero gli stessi. La maggior parte delle istanze riguardava ancora il settore dell'edilizia abitativa, dove rimaneva sempre molto elevato il numero delle domande di contributo. Anche la normativa di settore continuava a essere poco comprensibile e a prestarsi a interpretazioni discordanti.

7. Le competenze della Difesa civica si allargano

Nel 1993 per la prima volta il numero degli accessi alla Difesa civica superò le 1.500 unità. Un terzo dei casi riguardava problemi con i Comuni, la Regione e lo Stato, tutti enti che non ricadevano nell'ambito di competenza del Difensore civico, ma per Palla ciò era un aspetto secondario. A suo avviso l'aspetto determinante è *"che ogni cittadino in provincia di Bolzano, nel caso di situazioni conflittuali con il proprio comune, possa rivolgersi con fiducia a un referente imparziale"*. In mancanza di un Difensore civico nazionale, regionale o comunale le persone si rivolgono dunque al Difensore civico della Provincia: un approccio confermato in quegli anni dalla sentenza n. 24 del 18 febbraio 1993 emanata dalla II. sezione del Tribunale regionale di Giustizia amministrativa della Liguria, in base alla quale non solo gli uffici regionali, ma anche tutti gli altri enti

e istituzioni operanti nel territorio della regione sono tenuti a collaborare con la Difesa civica.

L'art. 8 della legge statale n. 142/1990 sancì la facoltà per Province e comuni di istituire una propria Difesa civica. In provincia di Bolzano l'introduzione di una Difesa civica comunale che esercitasse le sue funzioni nei confronti delle singole amministrazioni comunali, analogamente a quanto già accadeva in alcune grandi città italiane, fu oggetto di dibattito, ma la proposta apparve fin dall'inizio difficilmente concretizzabile a causa delle dimensioni troppo piccole della maggior parte dei comuni della provincia. Il mondo politico era orientato piuttosto ad attribuire alla Difesa civica provinciale anche competenze a livello comunale, compensando la distanza geografica delle vallate periferiche con un aumento dei giorni di udienza nei relativi distretti. La legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, dettò nuovi criteri per gli statuti comunali, che contemplavano l'introduzione della Difesa civica a supporto dei cittadini nel caso di controversie con il comune; era però necessaria un'esplicita dichiarazione di volontà in tal senso da parte del Consiglio comunale. Su 116 comuni, 96 introdussero nel nuovo statuto la Difesa civica. Ma l'attuazione concreta procedette a rilento e in alcuni comuni l'attesa si protrasse per più di vent'anni. Nel 2004, al termine del mandato di Palla, la situazione era la seguente: 97 comuni prevedevano nel loro ordinamento la figura del Difensore civico, 19 comuni non l'avevano introdotta, mentre il comune di Rodengo aveva addirittura escluso la proposta *expressis verbis*. Dei suddetti 97 comuni, soltanto 56 avevano sottoscritto la necessaria convenzione con la Difesa civica, mentre i restanti 41 non avevano ancora tradotto in pratica l'impegno assunto con l'approvazione dello Statuto.

Come già il suo predecessore Steger, anche Palla si chiese spesso come riformare e rendere più moderna la legge sulla Difesa civica provinciale. Egli sostenne la necessità di insediare la Difesa civica presso il Consiglio provinciale e non più, com'era stato fino ad allora, presso la Giunta provinciale, giacché il Difensore civico viene nominato dal Consiglio. Era necessario inoltre prevedere espressamente nella legge che il

Difensore civico non si limita a esaminare i reclami, ma può anche svolgere attività di consulenza, svincolando così la richiesta del singolo interessato dalla necessità di aprire ogni volta uno specifico procedimento, come finora previsto dalla legge. Occorreva poi dare maggiore autorevolezza ai suggerimenti del Difensore civico e mettere in atto le sue raccomandazioni, o in caso contrario motivare per iscritto la loro mancata osservanza. E ancora, la nuova legge avrebbe dovuto prevedere per vari organi (in particolare il Comitato per l'edilizia residenziale e la Commissione per l'assegnazione degli alloggi) l'obbligo di consultare il Difensore civico allo scopo di prevenire fin dal principio molti equivoci e problemi.

8. La nuova legge sulla Difesa civica del 1996

Alla fine gli appelli di Steger e Palla furono esauditi: la vecchia legge sulla Difesa civica del 1983 fu abrogata e sostituita da una normativa più moderna. A tale processo dette un importante impulso il convegno internazionale tenutosi a Bolzano il 28 marzo 1996 su iniziativa della Presidente del Consiglio provinciale Sabine Kasslatte-Mur e dedicato all'attività della Difesa civica vista nel suo spettro complessivo, da quella di generico "sportello reclami" fino a quella di portavoce di interessi specifici. La legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14, gettò le basi per una nuova Difesa civica. Il nuovo testo di legge recepiva alcune delle richieste avanzate dal primo Difensore civico e dal suo successore, come l'insediamento dell'istituzione presso il Consiglio provinciale, il riconoscimento esplicito della competenza della Difesa civica per le questioni attinenti ai Comuni e l'estensione dell'attività a ulteriori ambiti di competenza quali sanità, tutela dell'ambiente e minori.

In proposito la nuova legge consentiva al Difensore civico di affidare la trattazione di tematiche specifiche a singoli collaboratori appositamente assegnatigli e di richiedere pareri legali a professionisti esterni.

Ma la riforma non era abbastanza incisiva per l'allora Difensore civico Palla, che sollecitò ulteriori interventi. La legge aveva infatti confermato il carattere pesantemente burocratizzato delle

modalità d'intervento della Difesa civica, nonostante questa nei suoi diciannove anni di attività, lungi dall'adeguarsi, le avesse sempre considerate dei "laccioli procedurali". Occorreva poi sganciare finalmente la durata del mandato del Difensore civico da quella del Consiglio provinciale, poiché tale abbinamento automatico andava a "creare un clima di dipendenza o quantomeno un'ottica distorta". Ma il limite più grave Palla lo individuava nella procedura di assegnazione del personale: "Il Consiglio provinciale potrà assegnare proprio personale al Difensore civico senza che quest'ultimo possa esprimersi in proposito." Nel gennaio 1997 fu approvata una modifica che sollevò un immediato polverone. Il Consiglio provinciale aveva infatti inserito nella legge un nuovo comma 2-bis che prevedeva l'obbligo per i Comuni di versare un contributo per il servizio della Difesa civica. Si trattava di una disposizione assai vaga, che di lì a pochi anni avrebbe condotto a un'aperta controversia tra il Difensore civico Palla e l'allora Presidente del Consiglio provinciale Thaler.

A livello statale la legge 15 maggio 1997, n. 127, (cd. Bassanini-bis) intervenne ad ampliare l'ambito di competenza della Difesa civica, autorizzando i Difensori civici regionali – in assenza di un Difensore civico nazionale – a esercitare le proprie funzioni anche nei confronti degli organi dello Stato presenti nei rispettivi territori, con esclusione di quelli operanti nei settori della difesa, della pubblica sicurezza e della giustizia. Nel frattempo un nuovo trasloco interessò gli uffici della Difesa civica, che dagli angusti e non neutrali spazi di via Crispi si trasferirono nel cuore del centro storico, al terzo piano di via Portici 22.

9. Un'istituzione sempre più familiare ai cittadini

Nel 1997 il Difensore civico non pubblicò la consueta relazione annuale. Palla vi provvide solo l'anno seguente, motivando il fatto con l'insufficiente dotazione di personale e lamentando nel contempo che la relazione annuale della Difesa civica suscitasse comunque "scarso interesse presso i politici e gli amministratori". Nel 1998 si rivolsero agli uffici del Difensore civico

oltre 2.000 persone.

Se per un verso ciò è da ricondursi, secondo Palla, a una maggiore conoscenza dell'istituzione e dei suoi compiti da parte della popolazione della provincia, anche grazie all'intensa attività di conferenze e incontri pubblici da lui promossa, d'altra parte "il costante aumento di contatti con la Difesa civica si motiva anche con l'estensione del campo di intervento di quest'ultima", come egli stesso scriveva nella sua relazione. Con l'entrata in vigore dell'art. 16 della legge statale n. 127/97 fu assegnata alle Difese civiche delle Regioni e delle Province autonome la competenza a esercitare le proprie funzioni anche nei confronti delle amministrazioni statali periferiche, con esclusione di quelle operanti nei settori della difesa, della pubblica sicurezza e della giustizia. Il Difensore civico peraltro era sempre intervenuto anche in passato presso gli uffici statali, benché con scarsa possibilità di incidere sulle situazioni denunciate. La legge statale veniva ora a legittimare tale prassi.

Nella relazione del 1998 fece la sua prima comparsa un termine che ci accompagnerà ancora a lungo: "mobbing". Palla rileva come più persone impiegate presso l'amministrazione provinciale soffrano di problemi psicologici e suggerisce pertanto già nel 1998 di istituire un apposito "servizio di consulenza psicologica aziendale".

Motivo di profonda irritazione furono sempre, per Palla, i funzionari e gli amministratori chiusi a priori a qualsiasi ipotesi di collaborazione con la Difesa civica, tanto che in qualche caso fu tentato di richiedere l'intervento dell'organo di disciplina per sanzionare il comportamento del personale con un ammonimento formale come previsto dalla legge. Palla tuttavia preferì rinunciarvi, ravvisando su questo aspetto una sostanziale disparità di trattamento tra il funzionario, al quale si sarebbe potuta applicare la sanzione disciplinare, e l'assessore competente, contro il quale non era invece possibile intervenire. Il più delle volte infatti i funzionari si limitavano a eseguire le istruzioni fornite dal politico, il cui comportamento non collaborativo però non poteva essere in alcun modo sanzionato. Più volte Palla sollecitò la pubblica amministrazione a organizzare corsi di formazione obbligatori per il proprio personale, nella convinzione che fosse possibile "apprendere" il

giusto modo di porsi nei confronti delle persone. Del resto molti dei casi sottoposti alla Difesa civica erano da ricondursi proprio a un atteggiamento distante e scostante da parte dell'amministrazione: *“Il funzionario manca spesso di empatia, egli non riesce cioè a immedesimarsi nella situazione del cittadino. La semplice cortesia non basta, occorre anche competenza, perché purtroppo anche un'affermazione cortese ma errata può avere conseguenze disastrose. E anche quando l'informazione fornita è cortese e corretta, ciò può non bastare se la risposta è formulata in un burocratese incomprensibile”*, scrive Palla nella sua relazione sull'anno 1995. Il cittadino, continua Palla, non è suddito bensì partner della pubblica amministrazione. Il 3 marzo 1999 Werner Palla fu confermato nelle funzioni di Difensore civico per un'ulteriore legislatura.

Nell'anno 2000 una nuova controversia investì i rapporti tra il Difensore civico Palla e il Presidente del Consiglio provinciale Hermann Thaler (SVP). Nel luglio di quell'anno Thaler aveva tentato infatti di far passare alcune modifiche alla legge sulla Difesa civica da lui proposte senza preventivo confronto con l'istituzione direttamente interessata. Le modifiche riguardavano in particolare la competenza del Difensore civico sulle questioni inerenti i comuni e stabilivano che sarebbe toccato al Presidente del Consiglio provinciale e non al Difensore civico – com'era fino a quel momento – stipulare le apposite convenzioni con i medesimi. Ma Palla si oppose alla proposta e il testo finale approvato dal Consiglio provinciale recitava: *“Il Difensore civico può (...) concludere convenzioni con (...) i comuni”*. Thaler voleva inoltre che i comuni versassero un contributo per l'attività della Difesa civica, mentre la norma in vigore fino a quel momento prevedeva solo la possibilità per il Consiglio provinciale di stabilire un contributo. *“Se i comuni saranno costretti a pagare il servizio del Difensore civico”*, era il timore espresso da Palla, *“essi smetteranno di avvalersene, e questo non va certo a vantaggio dei cittadini della provincia”*. Dopo lunghe discussioni Thaler ritirò infine i propri emendamenti.

10. Il cittadino al centro

Lungo tutto il suo mandato di Difensore civico

Palla pose sempre il cittadino al centro del suo lavoro e delle sue attenzioni. Una tappa decisiva in tal senso fu l'introduzione nel 2000 delle udienze presso gli ospedali di Bressanone e di Brunico, sulle quali il Presidente del Consiglio provinciale Thaler cercò nuovamente di intervenire sollecitando in una nota il Difensore civico a *“riconsiderare l'opportunità di tale decisione”*. Palla allora soppresse le udienze, ma l'ondata di indignazione suscitata nei media fece sì che in capo a tre settimane le udienze presso gli ospedali fossero nuovamente ripristinate. L'obiettivo era quello di introdurre le ore di udienza anche presso gli ospedali di Bolzano e di Merano, ma inizialmente la Difesa civica non riuscì a trovare un accordo con le rispettive direzioni ospedaliere. Fin dal principio il settore della sanità era stato tra quelli più frequentemente criticati dai cittadini, con un elevato numero di reclami relativi in particolare a presunti errori clinici. Ciò indusse Palla a chiedere l'istituzione di un'apposita commissione conciliativa per le questioni relative alla responsabilità civile dei medici, ma la proposta incontrò il netto rifiuto dell'assessore competente Otto Saurer (SVP).

Sempre nel 2000 vide le stampe anche un opuscolo informativo trilingue sull'attività della Difesa civica che contribuì, accanto alle numerose conferenze tenute sul territorio, a far conoscere sempre più l'istituzione. Palla sollecitò pure l'introduzione di alcune nozioni fondamentali sulla Difesa civica e sulla figura dell'Ombudsman nei programmi di insegnamento degli istituti scolastici della provincia: da due a quattro lezioni da tenere nelle ore di diritto o di educazione civica, per illustrare i compiti del Difensore civico. Ma la sua richiesta non ebbe risposta.

La riforma costituzionale del 2001 ha pressoché eliminato il controllo dell'amministrazione provinciale sugli atti dei Comuni. In precedenza i Comuni erano tenuti a sottoporre al vaglio della Ripartizione Enti locali tutte le proprie deliberazioni; dal 1998 il controllo (la cosiddetta *“vigilanza sui comuni”*) verte esclusivamente sugli atti più importanti. Tuttavia la soppressione di tale meccanismo di controllo ha prodotto giocoforza un più frequente ricorso ai servizi del Difensore civico: nel solo anno 2003 il numero dei casi concer-

nenti i Comuni ha registrato un'impennata del 37 per cento, passando dai 274 casi del 2002 a 739 casi nell'anno successivo.

Il 4 aprile 2004 fu l'ultimo giorno di lavoro per Werner Palla: nei suoi quasi dodici anni di servizio alla guida della Difesa civica si erano rivolte a lui circa 25.000 persone, per un totale di 8.674 pratiche trattate. Di queste, oltre il 71 per cento era stato poi risolto con soddisfazione del ricorrente, ovvero del cittadino.

Tra i problemi segnalati dai cittadini una parte preponderante ebbe per oggetto anche nell'era Palla i settori dell'urbanistica e dell'edilizia abitativa. Ad essi si aggiunse il tema delle vaccinazioni obbligatorie, che dal 1994, anno dell'introduzione dell'obbligo di legge, sollecitò ripetutamente l'attenzione della Difesa civica. La norma secondo cui i bambini e ragazzi non vaccinati contro l'epatite B non potevano essere ammessi alla scuola dell'obbligo o agli esami di licenza suscitò notevoli perplessità nello stesso Difensore civico. Alla fine dovette intervenire addirittura il Capo dello Stato: il D.P.R. 26 gennaio 1999, n. 355 stabilì che la mancata certificazione non comporta il rifiuto di ammissione dell'alunno alla scuola dell'obbligo o agli esami. Negli ultimi anni aumentarono sensibilmente anche i reclami relativi a casi di inquinamento acustico; nel solo triennio 2001-2003 furono ben 30 i reclami collettivi presentati – il più delle volte senza esito alcuno – da gruppi di residenti delle aree interessate. Le proposte e gli spunti suggeriti da Palla per una revisione della normativa in materia non trovarono mai molta eco tra i responsabili politici. Maggior fortuna ebbe invece il suo impegno per la revisione della legge provinciale sulla Difesa civica, come sottolineò con soddisfazione lui stesso nella relazione 2001-2003.

11. Per la prima volta una donna alla guida della Difesa civica

Dopo Werner Palla toccò per la prima volta a una donna guidare la Difesa civica della provincia di Bolzano. Burgi Volgger, laureata in giurisprudenza, insegnante di scuola media superiore e mediatrice penale, era conosciuta per il suo ruolo di

presidente dell'associazione "La strada – Der Weg", che in provincia di Bolzano gestisce comunità alloggio per minori, centri giovani e una comunità terapeutica per tossicodipendenti. Assunta la carica di Difensora civica nell'aprile 2004, essa ne sottolineò fin dal principio il ruolo mediativo, puntando da subito a migliorare la comunicazione con i vari uffici e funzionari, cercando di aprire nuove strade e nuovi canali di relazione e portando avanti nei confronti delle amministrazioni un'opera di persuasione che permise di abbattere progressivamente pregiudizi e tensioni gravanti sui rapporti con la Difesa civica. I primi frutti si videro nella collaborazione con le Unità sanitarie. Presso le Aziende sanitarie di Bolzano e di Merano furono istituiti nel 2004 appositi gruppi di lavoro incaricati di esaminare i ricorsi presentati alla Difesa civica; ne faceva parte anche una collaboratrice della Difesa civica incaricata da Burgi Volgger di occuparsi specificamente delle questioni relative all'ambito sanitario.

Nel primo anno di attività della nuova Difensora civica si sono rivolte ai suoi uffici oltre 2.500 persone. Di queste, un terzo lamentava di aver subito un trattamento ingiusto o scorretto da parte della pubblica amministrazione e cercava nella Difesa civica un sostegno alle proprie istanze; questo tipo di reclami è andato aumentando di anno in anno. Un altro terzo era costituito da cittadini che semplicemente chiedevano alla Difensora civica un consiglio rapido e neutrale su determinate controversie.

Del terzo gruppo fanno parte due categorie di persone: innanzitutto quelle che si sono già rivolte a tutti gli uffici e a tutti i politici e che ora, spesso in preda alla più totale disperazione, vedono nella Difesa civica "l'ultima spiaggia". Di loro Burgi Volgger scrive nel proprio rapporto annuale che "si tratta il più delle volte di casi senza speranza", dove il compito della Difesa civica è quello di spiegare agli interessati che il loro problema non può essere risolto come essi vorrebbero. Il secondo gruppo comprende invece soggetti con difficoltà personali, finiti – spesso senza colpa – in situazioni di grave disagio sociale e bisognosi non tanto di consulenza legale quanto piuttosto di un concreto sostegno materiale. A seconda del

bisogno specifico queste persone vengono di volta in volta indirizzate a una delle numerose strutture sociali pubbliche o private operanti nel territorio provinciale, con le quali la Difesa civica intrattiene da sempre stretti contatti. Nell'anno 2007 il numero di persone che si sono rivolte alla Difesa civica per avere aiuto o consiglio ha superato per la prima volta la soglia delle 3.000 unità.

Nel primo anno di attività di Burgi Volgger tre nuovi Comuni stipularono con la Difesa civica la convenzione che consentiva ai propri cittadini di avvalersi del Difensore civico provinciale per le questioni di interesse comunale. Si arrivava così per la prima volta a garantire il servizio del Difensore civico comunale a più della metà dei comuni della provincia e a oltre il 70 per cento della popolazione complessiva. Il numero di segnalazioni e reclami pervenuti in questo settore è sempre rimasto elevato, con una prevalenza di casi relativi all'inquinamento acustico provocato dalla vicinanza di esercizi pubblici o di vie di comunicazione sempre più trafficate. Ma non solo i semplici cittadini, anche qualche sindaco ha richiesto la consulenza della Difesa civica per riuscire a risolvere determinate questioni in maniera rapida e non burocratica.

12. Una visione strategica per la Difesa civica della Provincia di Bolzano

Nell'estate 2004 venne istituito un gruppo di lavoro incaricato di affrontare la tematica del Garante dei minori. Anche la Difensora civica Volgger fu chiamata a farne parte. La legge provinciale 10 luglio 1996, n. 14, consentiva al Difensore civico di affidare a singoli collaboratori la trattazione di questioni specifiche concernenti la tutela dell'ambiente, il settore sanitario e i minori, ma fino a quel momento la Difesa civica disponeva unicamente di una referente specifica per i reclami inerenti all'ambito sanitario; la tutela dei minori non aveva ancora un referente proprio. In assenza di un intervento statale nel settore, alcune Regioni decisero di agire autonomamente istituendo un Garante dei minori a livello regionale. Da tempo il "Südtiroler Jugendring" auspicava che anche in provincia di Bolzano fosse introdotta, su modello dell'analoga istituzione austriaca, la figura del Garante dei minori a tutela delle i-

stanze dei più piccoli e Burgi Volgger era dell'avviso che la Difesa civica fosse pienamente in grado di svolgere con efficacia tale funzione.

Col tempo iniziarono a farsi avanti anche altre categorie rivendicando l'istituzione di un apposito ufficio di tutela per le loro specifiche istanze, cosa che portò la Difensora civica a chiedersi come fosse possibile *"rispondere alle diverse esigenze evitando nel contempo che l'istituzione 'Difesa civica' ne uscisse frammentata"*. Burgi Volgger formulò pertanto una *"visione strategica della Difesa civica altoatesina"* ipotizzando la realizzazione di una *"Casa della Difesa civica"* che accogliesse sotto un unico tetto – accanto agli uffici preposti alla tutela degli interessi dei cittadini intesi in senso generale – anche dei referenti istituzionali specifici per le questioni inerenti il settore sanitario e quello dei minori, non escludendo la possibilità di prevedere in futuro ulteriori referenti specializzati in ambiti particolari come quelli degli anziani, della disabilità e dell'immigrazione. *"L'obiettivo è quello di dare una risposta complessiva con un approccio snello e informale ai diversi problemi sollevati dai cittadini, tenendo conto della necessaria specializzazione richiesta da determinati settori,"* scrive Burgi Volgger, *"evitando di avere più strutture operanti in parallelo e offrendo a tutti i cittadini un unico 'sportello' di riferimento al quale presentare i propri reclami relativi al settore pubblico."*

Si avviarono così i primi passi verso una progressiva specializzazione. Le istanze relative all'ambito ospedaliero e sanitario sono oggi affidate a un'unica collaboratrice, che risponde direttamente alla titolare della Difesa civica e funge per così dire da *"Difensora civica dei pazienti"*, i quali possono rivolgersi a lei anche nel corso delle apposite udienze mensili fissate presso gli ospedali di Bolzano e di Merano. Su sollecitazione della Difensora Volgger sono state inoltre poste le basi giuridiche per l'istituzione di una Commissione conciliativa per questioni di responsabilità medica. Tale organismo era da sempre negli obiettivi della Difesa civica: già Werner Palla ne aveva ripetutamente richiamato l'importanza nel corso del suo mandato, sottolineando che essa avrebbe consentito di affrontare con mutuo vantaggio delle parti soprattutto i casi di presunti errori clinici. Il progetto è stato elaborato in stretta collaborazione con il Dipartimento

alla sanità, l'Autorità garante per i diritti del malato presso l'Ospedale di Innsbruck e l'Ordine dei medici.

Il 3 ottobre 2005 si è svolto a Bolzano il convegno internazionale "Difese civiche in Europa: quale futuro per la Difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano?" promosso dalla Difensora civica Volgger, cui hanno preso parte, oltre alla Garante per i minori del Land Tirolo, anche il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Friuli-Venezia Giulia, il Difensore civico della Regione Toscana, il Garante per i diritti del Malato del Land Tirolo, il Difensore civico austriaco e l'Ombudsman del Canton Zurigo. L'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della provincia di Bolzano, avvenuta con legge provinciale 26 giugno 2009, n. 3, si deve non da ultimo allo stimolo derivante dai risultati positivi evidenziati dai vari territori presenti al convegno. Il primo a ricoprire la carica di Garante fu Simon Tschager, eletto dal Consiglio provinciale di Bolzano il 6 maggio 2010.

Nel frattempo il progetto di una "Casa della Difesa civica" ha trovato una prima parziale realizzazione. Nel novembre 2010 gli uffici della Difesa civica si sono trasferiti nella sede attuale in via Cavour 23, dove occupano gli ampi e luminosi locali del secondo piano, mentre al primo piano ha sede la Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Nello stesso stabile è ospitato anche il Comitato provinciale per le comunicazioni. L'intuizione si è rivelata vincente: grazie anche alla vicinanza fisica la collaborazione tra queste tre istituzioni funziona ottimamente.

13. Un'intensa opera di persuasione

Dal 1993 i Comuni della provincia di Bolzano possono stipulare con la Difesa civica un'apposita convenzione che consente ai propri cittadini di rivolgersi al Difensore civico provinciale nelle controversie che riguardano le rispettive amministrazioni comunali. All'epoca dell'elezione di Burgi Volgger a Difensora civica, però, meno della metà dei Comuni aveva provveduto a sottoscrivere la convenzione. Nel 2006, allorché questi furono chiamati a rinnovare i propri statuti, la Difensora civica avviò un'azione su vasta scala con una lettera indirizzata a tutti i sindaci. "So-

prattutto nei comuni in cui è presente una fitta rete di parentele la gente si rivolge volentieri alla Difesa civica, percepita come istituzione neutrale e indipendente, non coinvolta nella vita di paese. Come tutti sanno, per quanto limpida e corretta possa essere l'azione di un comune, vi saranno sempre dei cittadini che metteranno in dubbio ogni decisione adottata dai suoi amministratori", scriveva Burgi Volgger. Il risultato fu che tutti e 116 i comuni della provincia di Bolzano decisero di prevedere espressamente nel proprio statuto l'istituzione del Difensore civico.

Burgi Volgger ha dedicato molto tempo a ottenere la fiducia dei Comuni, cercando di evidenziare i vantaggi di tale collaborazione nel corso di innumerevoli colloqui personali con sindaci, assessori e segretari comunali. *"Una collaborazione costruttiva è divenuta possibile solo dopo aver persuaso i comuni che l'intervento della Difesa civica poteva offrire l'opportunità di migliorare l'attività amministrativa e i rapporti con i cittadini",* sottolinea la Difensora civica nella relazione sull'attività 2006, anno in cui la convenzione fu sottoscritta da ben 36 dei 116 Comuni. Altri dieci si aggiunsero nel 2007. Nel 2010 infine la convenzione si è estesa agli ultimi due comuni, Laion (14 aprile) e Tubre (13 maggio). Oggi tutte le amministrazioni comunali si sono impegnate a collaborare con la Difensora civica, e ogni cittadino della provincia può rivolgersi alla Difesa civica in caso di contenzioso con il proprio Comune. Naturalmente ciò ha fatto progressivamente lievitare il numero dei casi trattati. Spesso i cittadini si rivolgono alla Difensora civica perché si sono visti negare il diritto di accesso agli atti. Nei Comuni, poi, ai problemi di tipo giuridico si aggiungono frequentemente anche quelli di natura personale: in questi casi uno sguardo esterno obiettivo e distaccato porta beneficio per tutte le parti coinvolte.

I Comuni più grandi – Bolzano, Bressanone e Merano – hanno individuato dei collaboratori competenti specificamente incaricati di curare i contatti con la Difesa civica: un sistema che ha dato ottimi risultati e ha consentito di migliorare sensibilmente la collaborazione con le rispettive amministrazioni.

14. Informazione e comunicazione

Negli anni seguiti alla fondazione della Difesa civica la nostra provincia ha subito profonde trasformazioni. L'istituzione si è nel frattempo radicata, il termine "Difesa civica" è diventato un concetto corrente. Un'indagine ASTAT del 2007 ha rivelato che in provincia di Bolzano tre abitanti su quattro conoscono la Difesa civica e che la metà di loro ne conosce anche le funzioni. Ciò non toglie che vi siano ancora molte persone con un'idea errata del Difensore civico, che considerano una sorta di avvocato gratuito pronto a difenderle in tutte le controversie legali immaginabili. Onde prevenire tali malintesi e illustrare correttamente il lavoro della Difesa civica, dall'anno 2000 viene pubblicato un apposito opuscolo informativo. In occasione del 25. anniversario della Difesa civica Burgi Volgger ha rielaborato l'opuscolo "È un tuo diritto!" arricchendolo con una serie di vignette umoristiche disegnate dall'artista sudtirolese Hanspeter Demetz. La pubblicazione è stata poi inviata a 55.000 famiglie residenti nel territorio della provincia. *"La Difesa civica, infatti, può svolgere efficacemente il suo compito istituzionale solo facendo debitamente conoscere ai cittadini le proprie funzioni e competenze"*, scrive Burgi Volgger nel suo resoconto sull'attività svolta nell'anno 2008.

Oltre all'opuscolo trilingue la Difesa civica ha curato anche il restyling della propria pagina web rendendola più agile e immediata. Il nuovo portale consente per la prima volta di inoltrare i reclami anche per via telematica. Le modalità con cui i cittadini contattano la Difesa civica hanno subito negli anni una profonda trasformazione. Se all'inizio la gente si presentava di persona per esporre le proprie istanze, con l'andar del tempo il numero di persone che contattava il Difensore civico telefonicamente per presentare un reclamo è andato progressivamente aumentando, fino a superare per la prima volta nel 2005 quello dei colloqui diretti. Nel 2006 è stata introdotta la possibilità di inoltrare reclami e richieste anche per e-mail. Gli utenti ricorrono spesso e volentieri allo strumento del reclamo telematico; nel 2007 il numero dei reclami online ha superato per la prima volta quello dei reclami inoltrati alla Difesa

civica mediante la posta tradizionale. Oggi quindi l'aiuto che può offrire il Difensore civico è a portata di mano come mai prima: i cittadini possono sottoporre le proprie istanze tramite un colloquio personale, al telefono, per posta, fax, e-mail oppure online. Oltre ai normali orari di ricevimento presso la sede di Bolzano, la Difensora civica ha un regolare calendario di udienze presso le sedi periferiche di Bressanone, Brunico, Egna, Merano, Ortisei, San Martino in Badia, Silandro e Vipiteno.

Anche i quotidiani locali danno spazio all'attività della Difesa civica. Dal 2006 il quotidiano "Dolomiten" ospita con cadenza quindicinale la rubrica "Ein Fall für die Volksanwaltschaft", in cui Burgi Volgger illustra sulla base di casi concreti l'operato dell'istituzione da lei diretta. Nel 2008 il servizio è stato esteso anche ai lettori italiani, che nel quotidiano "Alto Adige" trovano la rubrica "Il Difensore civico risponde" (ora intitolata "La Difesa civica per te"). Tutti questi interventi hanno consentito di far conoscere meglio la Difesa civica, e ciò ha avuto riflessi immediati anche sull'attività dell'istituzione: nel 2008 il numero di persone che si sono rivolte alla Difesa civica ha superato per la prima volta la soglia delle 3.000 unità, quello dei nuovi casi ha sfondato per la prima volta il migliaio.

15. Un nuovo quadro normativo per la Difesa civica

L'art. 5 della legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4, ha ulteriormente integrato la preesistente legge sulla Difesa civica introducendovi il punto "Programmazione e svolgimento dell'attività". Tale norma prevede che il Difensore civico presenti entro il 15 settembre di ogni anno alla Presidenza del Consiglio provinciale un progetto programmatico delle sue attività corredato della relativa previsione di spesa per l'anno successivo. Il progetto programmatico deve essere approvato dalla Presidenza del Consiglio provinciale prima di essere inserito nel bilancio di previsione della Provincia ed essere sottoposto al Consiglio provinciale per l'approvazione definitiva. Ciò ha conferito maggiore autorevolezza all'operato della Difesa civica: fino ad allora infatti la Difensora civica, prima di poter effettuare qual-

siasi spesa, doveva inoltrare un'apposita domanda al Presidente del Consiglio provinciale. La nuova norma segna dunque un importante passo in avanti sulla strada dell'indipendenza finanziaria della Difesa civica rispetto all'amministrazione consiliare. *"L'indipendenza dell'istituto – anche se corredata da autonomia d'azione e da tutte le garanzie – è poca cosa"*, sostiene Burgi Volgger, *"se non è supportata anche dall'indipendenza finanziaria"*.

Il 4 febbraio 2010 la vecchia legge sulla Difesa civica del 1996, oramai superata, viene sostituita da una nuova legge, approvata dal Consiglio provinciale di Bolzano con un'inconsueta convergenza trasversale senza voti contrari e con due sole astensioni. Le principali novità riguardano il procedimento di selezione e nomina del Difensore civico. Viene inoltre ampliato l'ambito di competenza della Difesa civica, che ora abbraccia anche i concessionari di pubblici servizi della provincia e gli interventi volti a garantire l'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti. In un primo momento la nuova legge svincola la durata in carica del Difensore civico dalla durata della legislatura del Consiglio provinciale, ma la disposizione viene abrogata l'anno successivo. La legge stabilisce poi l'obbligo di presentare annualmente al Consiglio provinciale una relazione sull'attività svolta e introduce inoltre una maggiore flessibilità in materia di personale: questo infatti viene assegnato dal Consiglio provinciale di concerto con il Difensore civico, il quale può reclutare i propri collaboratori anche tra il personale di tutti i vari enti che ricadono sotto la propria competenza. D'ora in poi le amministrazioni che rientrano nell'ambito di competenza della Difesa civica sono tenute a dare espressa motivazione qualora superino il termine fissato per la risoluzione di un determinato caso o non condividano le raccomandazioni o il punto di vista espressi dal Difensore civico.

Il 10 novembre 2010 Burgi Volgger è riconfermata nella carica di Difensora civica con i due terzi dei voti del Consiglio provinciale, come previsto dalla nuova normativa.

16. Disagio sociale e povertà: un fenomeno in crescita

In una società competitiva come la nostra il numero di coloro che si sentono spinti sempre più ai margini è in continua crescita. Da sempre i cittadini che si rivolgono alla Difesa civica della provincia di Bolzano lamentano gli stessi problemi, quelli che Burgi Volgger sintetizza nel concetto di "bisogni primari". I problemi della gente riguardano soprattutto la casa, il lavoro, la salute, e così anche gli interventi della Difesa civica si concentrano in particolare sulle ripartizioni competenti in materia di personale, edilizia abitativa, sanità. E nel contempo cresce anche il numero di coloro che hanno difficoltà a rapportarsi con la pubblica amministrazione. Burgi Volgger elenca per questo fenomeno una serie di concause: l'incessante proliferare di normative, i tagli alla spesa pubblica che aggravano il problema e, in aggiunta, il complicato linguaggio giuridico tuttora utilizzato dagli uffici nelle proprie comunicazioni. Oggi gli uffici sono in genere disponibili a fornire le informazioni richieste, ma lo fanno spesso in un burocratese del tutto incomprensibile ai non addetti ai lavori: frasi lunghe e contorte, cattive traduzioni dall'una all'altra lingua, formulazioni astruse scoraggiano i cittadini e ostacolano l'esercizio di un'efficiente attività amministrativa.

Sono sempre più numerosi i cittadini appartenenti alle fasce socialmente deboli, gli extracomunitari, gli anziani e le persone non autosufficienti che si rivolgono agli uffici della Difesa civica. Parallelamente cresce anche il numero dei reclami su presunte false dichiarazioni presentate da altri cittadini riguardo al proprio reddito o alla propria situazione personale. A questo proposito va detto che l'atteggiamento nella nostra provincia è assai mutato: dichiarare il falso non è più visto come una trasgressione di poco conto. In tempi di crisi cresce sensibilmente anche l'invidia sociale. Purtroppo molti pregiudizi accompagnano ancora la problematica dell'immigrazione. La gente spesso sospetta che aiuti e sussidi vadano tutti agli immigrati e che alla popolazione locale restino solo le briciole. A loro volta molti cittadini extracomunitari vedono come un atto di prevaricazione qualsiasi obbligo, spesso anche giustificato, imposto loro dall'autorità. Un fenomeno nuovo è quello dei

giovani che si rivolgono alla Difesa civica manifestando le loro ansie di fronte al futuro. La loro preoccupazione più frequente riguarda il posto di lavoro, come dimostra il gran numero di reclami che hanno per oggetto i concorsi per l'assunzione nella pubblica amministrazione. Del resto la crisi economica emerge palpabile nelle segnalazioni e nei reclami che arrivano sul tavolo della Difesa civica. Le domande di sussidio sociale hanno fatto registrare una brusca impennata. Sempre più spesso ci si rivolge all'istituzione anche per sanzioni amministrative di scarsa entità: se prima si preferiva pagare e basta, per togliersi quanto prima il pensiero, oggi si chiede di verificarne accuratamente la legittimità. Più spesso di un tempo la gente se la prende apertamente con i politici, che *"fanno promesse vuote. L'amministrazione agisce contro gli interessi dei cittadini e cerca di arricchirsi a scapito del singolo."* In questo clima di crescente radicalizzazione e intolleranza la Difensora civica intensifica i propri sforzi per porsi come mediatrice tra i cittadini e le istituzioni. In tale contesto la Difesa civica guarda con particolare soddisfazione alla nascita dell'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico (ASSE), pensata come sportello unico per la gestione e liquidazione delle domande relative ad assegni di accompagnamento, pensioni di invalidità civile, assegno al nucleo familiare, pensione per le casalinghe e assegno di cura, che ha notevolmente accresciuto l'efficienza dell'amministrazione. Anche l'introduzione della dichiarazione unificata di reddito e patrimonio (DURP) e la realizzazione di una banca dati centralizzata perseguono l'obiettivo di rendere equo e omogeneo il trattamento dei cittadini nell'accesso alle prestazioni pubbliche.

La provincia di Bolzano gode senza ombra di dubbio di una solida rete di sostegno sociale, che comprende sussidio sociale, assegno di cura, assegno al nucleo familiare, sussidio casa, sussidio di disoccupazione, indennità di mobilità, pensione di invalidità civile e altre misure di sostegno. Eppure il 17,9 per cento delle famiglie altoatesine, secondo un'indagine ASTAT, risultava nel 2010 a forte rischio povertà. Ciò significa che 36.000 famiglie dispongono di un reddito annuo inferiore a 10.250 euro netti, ma il loro numero aumenterebbe a 50.700 se non interve-

nissero le varie prestazioni sociali. Osservando queste cifre si comprende bene la foga con cui chi si vede negare o ridurre un sussidio chiede di verificare la legittimità del provvedimento. Nella relazione sull'attività dell'anno 2012 la Difensora civica fa cenno espressamente alla difficile situazione economica in cui versano alcuni cittadini. In provincia di Bolzano vi sono famiglie costrette a vivere della pensione e dell'assegno di cura dell'anziana madre perché il capofamiglia ha perso il lavoro: in quel caso una riduzione dell'assegno di cura mette naturalmente a rischio la stessa sopravvivenza dignitosa dell'intero nucleo familiare. Nel 2012 è accaduto per la prima volta di avere tra gli utenti della Difesa civica anche lavoratori di una certa età che dopo aver perso l'impiego non sono più riusciti, nonostante tutti gli sforzi, a trovare una nuova occupazione e ora si rivolgono alla Difensora civica chiedendo un consiglio e un suo intervento diretto presso possibili datori di lavoro.

17. Prospettive

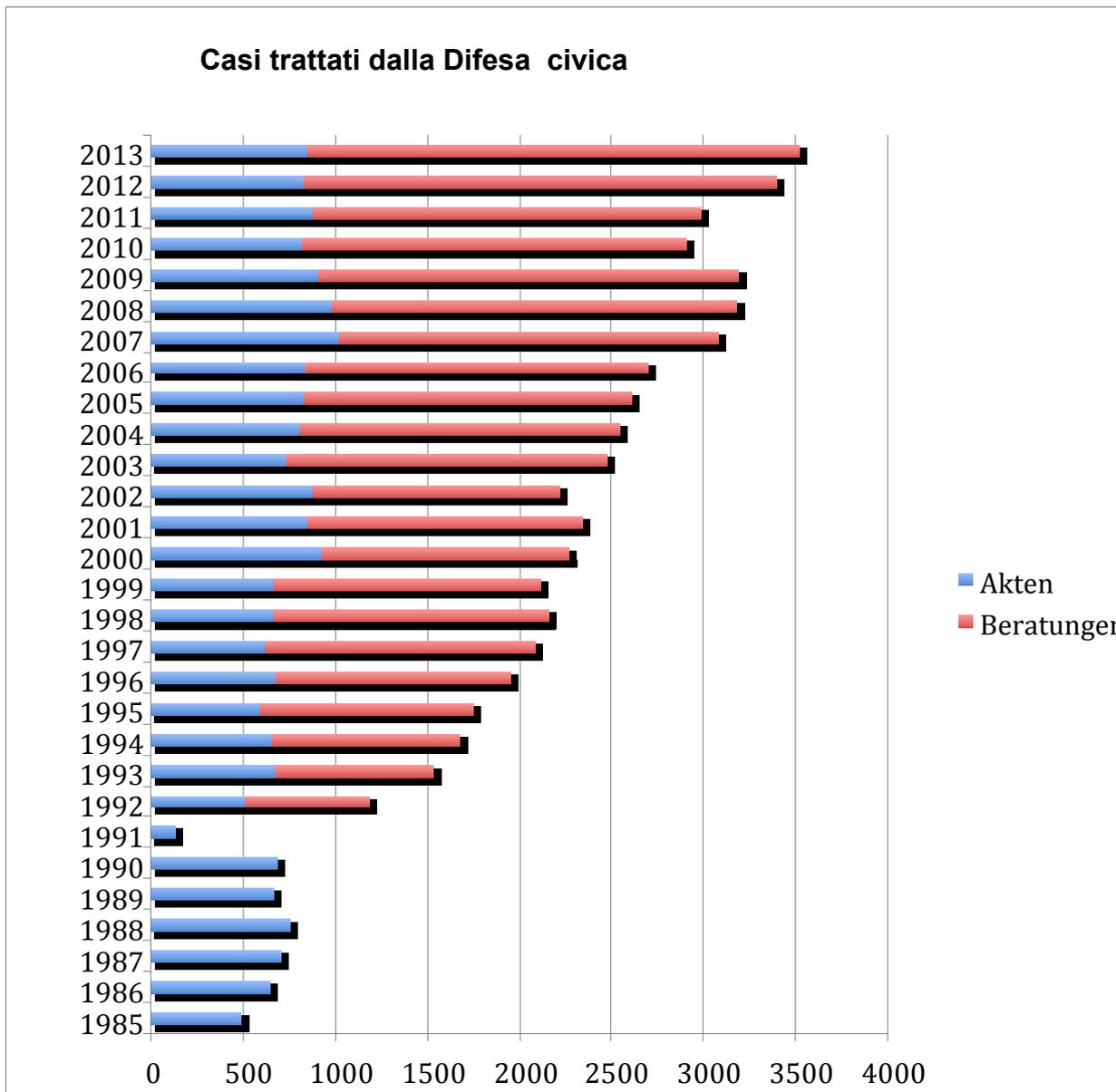
Il futuro dell'Ombudsman parlamentare si gioca senza ombra di dubbio in Europa. Oggi l'Ombudsman è un'istituzione oramai consolidata e in gran parte anche costituzionalmente garantita in pressoché tutti gli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa. La stessa Unione Europea si è dotata di tale strumento con l'istituto del Mediatore europeo.

Tutti i Difensori civici che si sono avvicinati in provincia di Bolzano hanno sempre curato un intenso scambio di contatti con i titolari di analoghe istituzioni in Italia e all'estero, con l'obiettivo di promuovere e ulteriormente sviluppare l'idea stessa di Ombudsman. Nel 1998 dall'Accademia europea dell'Ombudsman, attiva negli anni precedenti presso l'Università di Innsbruck, è sorto l'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), un'associazione scientifica senza fini di lucro che si propone di sostenere le attività di studio e ricerca nel campo dei diritti umani, della tutela dei cittadini e della Difesa civica nonché di promuovere e diffondere l'idea dell'Ombudsman. Anch'essa ha sede a Innsbruck. Heinold Steger ne fu uno dei fondatori e presiedette l'istituto dal 1989 al 1991. Werner Palla guidò l'EOI dal 2002 al 2004. La prima donna ad assumere la presi-

denza dell'EOI è stata Burgi Volgger, che eletta una prima volta il 2 aprile 2010, si è poi vista confermare nella carica il 24 settembre 2011. Attualmente aderiscono all'EOI le Difese civiche di quasi tutti i Paesi europei, per un totale di 101 soci istituzionali.

Uno degli obiettivi principali dell'EOI in questi ultimi anni è stato il rafforzamento del ruolo delle Difese civiche regionali in Europa. In veste di Presidente dell'EOI Burgi Volgger è intervenuta a Strasburgo al Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE) sottolineando la necessità di fissare in ambito europeo degli standard minimi validi per tutti i Difensori civici regionali. Un'esigenza cui il Congresso ha risposto con l'approvazione della risoluzione n. 327/2011 e della raccomandazione n. 309/2011. "A livello europeo le Difese civiche", ricordava Burgi Volgger nel suo intervento, "sono le uniche istituzioni di tutela giuridica il cui principale obiet-

tivo consiste nel ristabilire, attraverso un'efficace attività di mediazione, la fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, facilitando la comprensione del suo operato. Perché promuovere a livello europeo l'istituto dell'Ombudsman regionale? La prima e più importante ragione sta nel fatto che è un'istituzione vicina al cittadino, che ne rispetta la sensibilità e che può farsi carico delle sue istanze in maniera immediata, agile ed efficiente. In tempi di tagli alla spesa pubblica può sembrare inappropriato caldeggiare l'ulteriore potenziamento degli Ombudsman regionali in Europa. Come Difensora civica della provincia di Bolzano sono però profondamente convinta che il servizio dell'Ombudsman regionale possa dare un enorme contributo alla qualità dell'azione amministrativa nelle Regioni stesse."



I 25 anni dell' "European Ombudsman Institute (EOI)"

Comunicato stampa – 20/09/2013

Volgger confermata presidente EOI

La Difensora civica della provincia sarà alla guida dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman per altri due anni. Festeggiati a Innsbruck i 25 anni dell'EOI.



Alexander Sungurov (S.Pietroburgo), Burgi Volgger (Alto Adige), Dragan Milkov (Serbia)

A grande maggioranza la Difensora civica della provincia di Bolzano Burgi Volgger è stata confermata, nel corso dell'assemblea generale dell'EOI svoltasi nel fine settimana, presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman. Volgger presiede dal 2010 l'organizzazione che si dedica all'indagine scientifica sull'istituto dell'ombudsman e alla diffusione della cultura in merito: ora è stata confermata per altri due anni.

L'assemblea generale dell'EOI si è svolta a Innsbruck, dove l'EOI fu fondato e dove, venerdì scorso, ha festeggiato i suoi 25 anni con una cerimonia ufficiale nella sede del locale Landtag.

Con l'occasione, i difensori civici provenienti da tutta Europa si sono riuniti in convegno per approfondire il tema "L'indipendenza dell'ombudsman", affrontato in una relazione anche dal mediatore europeo.

I difensori civici e le Difensore civiche hanno riferito che, in tempi di crisi economica, non è facile rafforzare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione. I rappresentanti dell'Europa orientale hanno riferito in particolare della loro attività a garanzia dei diritti umani, mentre a più voci è stata sottolineata l'importanza dei colloqui personali. Ci sono stati poi scambi di esperienze sui pro e contro dei nuovi media: Volgger è convinta che gli ombudsman dovrebbero approfittare delle opportunità fornite dai social media, in modo da non perdere il contatto con i cittadini più giovani; Facebook, Twitter e i blogs possono rappresentare in molti Paesi europei uno sviluppo moderno e razionale dell'attuale diritto di denuncia.

Volgger esprime anche preoccupazione per lo sviluppo dell'istituto della Difesa civica in Italia, che è l'unico Stato europeo a non avere un ombudsman nazionale. Da criticare è l'eliminazione dei Difensori civici comunali: "L'indebolimento mirato dell'istituto della Difesa civica in Italia va di pari passo con lo svuotamento democratico della nazione".

All'Istituto Europeo dell'Ombudsman appartengono 111 Difese civiche di quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, dall'Albania e Azerbaijan alla Federazione Russa, da Malta alla Svezia, dal Portogallo a Cipro.

Prolusione della Presidente dell'EOI Burgi Volgger

Innsbruck, 20 settembre 2013

Gentili ospiti, care colleghe e colleghi,

il 22 gennaio 1988 venne istituito a Innsbruck l'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI) che trae origine dalla "Europäische Ombudsmann Akademie", un gruppo di lavoro nato per iniziativa di alcuni avvocati, studiosi e docenti presso l'Università di Innsbruck. Si tratta di un'organizzazione che persegue fra i suoi scopi la ricerca scientifica su questioni attinenti ai diritti umani, alla tutela dei cittadini e alla figura dell'ombudsman nonché la divulgazione e la promozione di tale istituto giuridico.

L'idea dell'ombudsman, nata in Scandinavia, cominciò a propagarsi lentamente nei Paesi dell'Europa centrale negli anni Settanta. Negli anni Ottanta questa nuova forma di garanzia dello Stato di diritto si diffuse a macchia d'olio, sulla spinta della crescente burocratizzazione connessa allo Stato sociale e della percezione sempre più netta dei limiti di una tutela giuridica esercitata nelle sue forme "classiche".

L'inizio degli anni Novanta, con la nascita di nuove democrazie nell'Europa dell'Est e con la loro adesione al Consiglio d'Europa, pose l'EOI di fronte a grandi sfide, dato che per essere ammesse al Consiglio d'Europa le giovani democrazie dell'Est dovevano possedere determinati requisiti, tra i quali anche l'introduzione di un ombudsman in grado di operare in modo efficace. Per conoscere meglio la figura dell'ombudsman giunsero a Innsbruck studiosi e giuristi da tutta Europa, e principalmente dalla Russia, che inviò rappresentanti di molte sue istituzioni.

L'EOI ha sempre ritenuto che il suo compito primario consista nel garantire – non soltanto ai suoi membri, ma a tutti gli interessati – la conoscenza delle più evolute istituzioni con funzioni di ombudsman e nel rendere disponibili tutte le informazioni sulle prassi più efficaci adottate nei singoli Paesi. Prendendo a riferimento un modello ideale di ombudsman, gli interessati possono

poi riferire ai partiti politici, ai parlamenti, ai governi dei rispettivi Paesi quali sono gli interventi necessari e auspicabili per una migliore tutela giuridica del cittadino.

Per assolvere a questo compito l'EOI all'epoca promosse iniziative molto concrete: nel 1995 e nel 1996, per esempio, si tennero a Chisinau e a Riga le prime conferenze organizzate dall'UNDP sul tema dell'ombudsman. Tutti i relatori erano esponenti della cultura giuridica anglosassone e, quindi, non conoscevano affatto il sistema giuridico austriaco secondo il quale l'ombudsman può ricorrere alla Corte costituzionale. La figlia di un membro dell'EOI che all'epoca studiava a Mosca tradusse di notte il sistema austriaco dell'ombudsman in inglese per i relatori provenienti dall'Occidente e in russo per i partecipanti dall'Europa dell'Est, cosicché la mattina seguente fu possibile distribuire le traduzioni. Per i partecipanti dell'Europa orientale si prospettarono nuove possibilità, fino ad allora sconosciute, riguardo all'introduzione di un ombudsman efficace.

Da quando anche l'Unione Europea prevede la figura dell'ombudsman come requisito imprescindibile per l'adesione, l'EOI presta assistenza dal punto di vista pratico e scientifico a molte nuove istituzioni con funzioni di ombudsman. In vista del primo allargamento a est dell'Unione Europea si rivolsero all'EOI i seguenti Paesi: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria, Bulgaria e Romania. Poi fu la volta di delegazioni provenienti da Serbia, Montenegro, Croazia, Macedonia, Albania e Turchia, ma anche dalla Moldavia, dall'Armenia e dall'Uzbekistan.

Oggi l'Istituto Europeo dell'Ombudsman è un'ONG accreditata del Consiglio d'Europa a cui appartengono 105 istituzioni con funzioni di ombudsman con sede praticamente in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa: dall'Albania, l'Armenia e l'Azerbaijan passando per Cipro e la Federazione russa fino all'Ucraina e all'Uzbekistan.

Gli ulteriori 82 membri individuali sono ex ombudsman e studiosi che arricchiscono la discussione in materia. È stato molto impegnativo trovare un equilibrio tra membri istituzionali e individuali, evitando che gli esponenti di un unico Paese – per quanto benvenuti e importanti –

monopolizzassero l'intero EOI e imponessero la loro volontà ai colleghi di tutti gli altri Paesi. Innequivabilmente tale equilibrio è stato raggiunto.

Dei 105 membri istituzionali 59 sono oggi ombudsman parlamentari regionali e attualmente sono loro che più di tutti chiedono collaborazione e sostegno da parte dell'EOI. Durante la ventesima seduta del Congresso dei poteri locali e regionali in Europa (CPLRE) nella mia veste di Presidente dell'EOI ho avuto occasione di evidenziare – riguardo al ruolo dei Difensori civici in Europa – quanto sia importante stabilire uno standard minimo europeo di competenza anche per tutti i Difensori civici regionali in Europa. A conclusione del Congresso, l'EOI ha presentato tre concrete proposte migliorative.

1. Ogni Ombudsman regionale deve essere finanziariamente indipendente dall'amministrazione.
2. Quando formula raccomandazioni deve ricevere una risposta scritta dall'autorità regionale. Se non si dà seguito alla raccomandazione ciò deve essere motivato specificatamente.
3. L'Ombudsman regionale deve avere facoltà di esaminare presunte disfunzioni di propria iniziativa (d'ufficio).

Tutte e tre le proposte sono state recepite dal Congresso con la relativa Risoluzione e Raccomandazione.

Negli ultimi 25 anni l'EOI ha svolto la sua missione trattando questioni attinenti alla tutela dei diritti umani e dei cittadini e alla figura dell'ombudsman nonché divulgando e promuovendo tale istituto giuridico. Ha creato un archivio scientifico sulla figura dell'ombudsman in Europa, una biblioteca internazionale di studi in collaborazione con l'Università di Innsbruck e una raccolta di relazioni sull'attività svolta dai Difensori civici in 42 Paesi europei, redatte in 27 lingue diverse. Nel 2011 il Land Tirolo ha concesso la possibilità di integrare tale raccolta, unica nel suo genere, nella biblioteca del Land e quindi, in collaborazione con l'Università, di consentire il prestito interbibliotecario telematico.

Presso la sua sede, concessa in locazione dalla città di Innsbruck e sita nelle immediate vicinanze della stazione, l'EOI ha creato un valido incubatore che senza dubbio ha raggiunto il proprio apice con il seminario introduttivo alla tutela giuridica

fornita dall'ombudsman svoltosi nel 2007 a beneficio di 10 governatori provenienti dalla Turchia. I partecipanti, esperti di diritto e politica, hanno dimostrato vivo interesse e uno di loro, basandosi sui suoi appunti, ha redatto un compendio di 50 pagine da utilizzare in futuro come libro di testo in lingua turca sull'istituto dell'ombudsman.

La scelta di pubblicare i testi in varie lingue, a seconda dei destinatari, si è rivelata vincente per l'EOI. È anche motivo di orgoglio per l'EOI il fatto che la lingua più diffusa nei Paesi membri, cioè il russo, sia usata molto spesso nelle pubblicazioni. Infatti, delle 63 pubblicazioni edite 10 sono apparse in russo e ne seguiranno ancora. Le altre lingue usate sono: inglese, tedesco, francese, olandese, italiano, serbocroato, spagnolo e turco. A mio parere il maggior merito dell'EOI consiste nell'aver provveduto alla traduzione in lingua russa della legge sulla Difesa civica del Land Vorarlberg. Essa ha avuto un enorme riscontro nei Paesi dell'Europa orientale e, poiché nella maggior parte di essi il russo è una lingua conosciuta, tale legge è servita come base per l'elaborazione di analoghe normative nazionali.

Circa 10 anni fa in Serbia si registrava una battuta d'arresto riguardo all'istituzione del Difensore civico. L'EOI fece tradurre in serbo il testo redatto dall'attuale membro onorario Nikolaus Schwärzler intitolato "L'ombudsman: nemico del potere o interlocutore del popolo, del parlamento e del governo?", stampandolo sia in caratteri latini sia in caratteri cirillici serbi, per manifestare rispetto anche verso la cultura serba. Entrambe le versioni furono inviate personalmente a ogni parlamentare con una lettera di accompagnamento. E in seguito a ciò la procedura per l'istituzione dell'ombudsman riprese il suo iter.

Questo caso rappresenta un successo esemplare nella promozione scientifica e pratica dell'idea di ombudsman.

L'Istituto Europeo dell'Ombudsman, che compie ormai 25 anni, dovrà proseguire su questa strada, continuando a dimostrare considerazione per tutte le culture e le lingue del nostro continente. La prima priorità dell'ombudsman è il pieno rispetto del cittadino. L'EOI è a totale disposizione per portare avanti questo straordinario compito nell'interesse di una convivenza ancora più pacifica tra tutti i cittadini in tutti i Paesi del nostro continente.