



**AUTONOME  
PROVINZ  
BOZEN  
SÜDTIROL**

**PROVINCIA  
AUTONOMA  
DI BOLZANO  
ALTO ADIGE**

**ESTRATTO DALLA  
RELAZIONE ANNUALE 1992**

**DER VOLKSANWALT**

**IL DIFENSORE CIVICO**

# INDICE

	Pag.
PREFAZIONE .....	1
1. CONSIDERAZIONI GENERALI .....	3
1.1. SFERA D'ATTIVITA' .....	3
1.1.1. Sfera di competenza vera e propria .....	3
1.1.2. Comune, Regione, Stato .....	5
1.1.3. Settore privato .....	8
- o m i s s i s -	
1.5. CONSIDERAZIONI SULLA VIGENTE LEGISLAZIONE DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO .....	31
2. DATI STATISTICI .....	32
2.1. ARTICOLAZIONE SECONDO I RISULTATI DELLA TRATTAZIONE .....	33
2.1.1. Domande sottoposte nell'anno per la trattazione .....	33
2.1.2. Casi trattati nel corso dell'anno cui si riferisce la relazione .....	33
2.1.3. casi ancora aperti alla fine dell'anno .....	33
2.2. ARTICOLAZIONE SECONDO IL MODO IN CUI LE DOMANDE SONO STATE PRESENTATE.....	34
2.3. ARTICOLAZIONE SECONDO LE PERSONE .....	34
- o m i s s i s -	
3. CONSIDERAZIONI RELATIVE ALLE SINGOLE RIPARTIZIONI ED AI CASI .....	42
3.1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE .....	42
- o m i s s i s -	
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	115
- o m i s s i s -	

## P R E F A Z I O N E

Dal 1° febbraio 1992, svolgo l'attività di difensore civico altoatesino. Ho potuto iniziare la mia attività senza particolari difficoltà iniziali, potendomi basare sull'esempio del mio predecessore, dott. Heinold Steger, da tutti stimato, il quale fu il primo difensore civico dell'Alto Adige dal 1° aprile 1985 fino alla sua morte, avvenuta nell'aprile del 1991, sull'esperienza dei suoi collaboratori, la signora Annelies Geiser e il signor Abbondio Bordonetti e sui mezzi già esistenti, quali un sistema di elaborazione dati elettronico particolarmente funzionale. I cittadini rimasti sprovvisti di difensore civico per 10 mesi hanno appreso rapidamente la nuova situazione e sono giunti numerosi alle udienze. È così trascorso il primo anno della mia attività e la legge provinciale 9 giugno 1983, n. 15, riguardante l'istituzione dell'ufficio del difensore civico nell'Alto Adige, dispone nel primo comma dell'art. 5 quanto segue: "Il difensore civico invia annualmente alla Giunta provinciale una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e suggerimenti per un più efficace svolgimento dell'attività amministrativa e per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione." Nel redigere questa relazione, mi atterrò complessivamente allo schema dei rapporti precedenti. Nel corso dell'anno cui si riferisce la relazione ho già trasmesso al Presidente della Giunta provinciale tre rapporti provvisori relativi alla mia attività.

Nella tabella statistica "Raffronto annuale" la relazione contiene anche i 163 casi registrati nel dicembre 1990 e nell'anno 1991, mentre io includo nella mia relazione, per ragioni di chiarezza d'insieme, i 6 casi registrati già nel gennaio 1992, prima quindi dell'inizio della mia attività.

Si tratta di casi che non appaiono in nessuna relazione pubblicata e che tuttavia devono essere riportati, al fine di consentire una visione d'insieme continuativa di tutti i ricorsi inoltrati. Questi 169 casi, inoltrati durante la malattia del dott. Steger e nel periodo precedente la mia entrata in carica, furono trattati con molto impegno da parte del signor Abbondio Bordonetti e, dopo il suo pensionamento

avvenuto il 1° agosto 1991, da parte del dott. Karl Rainer, direttore di ripartizione presso la Presidenza della Giunta provinciale, sempre con la collaborazione della segretaria Annelies Geiser. A loro va un grazie sincero da parte mia.

Nella presente relazione vengono trattati i 511 casi registrati nel 1992. Si tratta di 377 domande che concernono il vero e proprio ambito di competenza del difensore civico e di ulteriori 134 domande concernenti enti diversi e privati, per il cui disbrigo però l'intervento dell'ufficio del difensore civico ha rivestito un ruolo di particolare riguardo. A questi procedimenti, di cui fu aperta una pratica, si vengono ad aggiungere ancora 674 casi che mi sono stati sottoposti dai cittadini negli 11 mesi del 1992 e che provengono in gran parte dal settore di diritto privato. Non è tuttavia irrisorio il numero di quei casi in essi contenuti, per i quali il difensore civico è competente e che da costui vengono trattati rapidamente ed in maniera non burocratica, ma che per scarsità di collaboratori - in particolare negli ultimi mesi dell'anno - non sono stati aperti ufficialmente e di conseguenza non appaiono in maniera dettagliata nella statistica.

## **1. CONSIDERAZIONI GENERALI**

Quali sono dunque i problemi che il cittadino ha esposto al difensore civico nel 1992? Va intanto considerato che il motivo per il quale ci si rivolge al difensore civico può essere molto complesso: si può trattare di un ricorso con la richiesta di intervento, di una domanda con la richiesta di informazioni, dell'esposizione di una situazione problematica con la preghiera di qualche consiglio o semplicemente della disponibilità a comprendere ed ascoltare, ecc.

I casi esposti al difensore civico concernono in primo luogo la vera e propria sfera di competenza (amministrazione provinciale, unità sanitarie, istituto per l'edilizia abitativa agevolata e altri enti, sfere di competenza limitate a compiti delegati alla Provincia); secondariamente riguardano enti esterni alle competenze della Provincia (Comuni, Regione e Stato); infine riguardano il settore privato. Desidero esporre la mia relazione e formulare riflessioni di principio, attenendomi a questa articolazione, laddove peraltro per tutti e tre gli ambiti vale quanto segue: principalmente, prendo le mosse dal fatto che il cittadino ha ragione. Mi immedesimo nel miglior modo possibile nella sua situazione e, dopo aver interpellato la parte chiamata in causa, ho un quadro più completo della situazione o perlomeno ho avuto modo di sentir la famosa altra campana, cosa questa che mi consente di individuare soluzioni, punti di partenza oppure anche situazioni senza via d'uscita.

### **1.1. SFERA D'ATTIVITA'**

#### **1.1.1. Sfera di competenza vera e propria**

In questo settore, viene a cadere il 73,8 % dei casi registrati. I direttori di ripartizione, i direttori d'ufficio ed i responsabili interessati sono nella quasi totalità dei casi molto disponibili e per questa loro collaborazione desidero ringraziarli vivamente. Sin dall'inizio della mia attività quale difensore civico mi sono sempre

sforzato di considerare i responsabili chiamati in causa collaboratori del difensore civico, in sintonia con quella linea direttrice espressa nel corso della V° conferenza internazionale degli Ombudsmann, tenutasi a Vienna nell'ottobre 1992, dal difensore civico spagnolo Gil Robles y Gil Delgado Alvaro, secondo la quale "il difensore civico non deve cercare colpevoli, bensì soluzioni". In questa maniera si viene a porre una solida base che consente di pervenire alla migliore e più consensuale soluzione del problema. Ciò - e l'esperienza fatta a tal proposito mi da ragione - è nell'interesse più proprio di tutte le persone coinvolte:

- a) del cittadino, in quanto gli si presta ascolto, indipendentemente dal fatto che ciò accada mediante il difensore civico oppure in virtù della sua mediazione con il responsabile competente,
- b) del responsabile incaricato, in quanto viene motivato nella sua veste di esperto e ne ha conferma attraverso la sua collaborazione,
- e) del responsabile politico, in quanto in questa maniera il cittadino viene conciliato con l'amministrazione ed impara così a comprenderne meglio l'attività,
- d) del difensore civico, poiché egli ha potuto contribuire a tutto ciò.

Oltre alla classica funzione consistente nell'esaminare i ricorsi, considero la mia mansione - a seconda del contenuto del caso - principalmente come funzione mediatrice e di soluzione di conflitti. Il dott. Viktor Pickl di Vienna descrive l'essenza dell'esercizio del difensore civico nella seguente maniera: "Egli ha il compito di adoperarsi, standosene al di fuori di ogni gerarchia amministrativa, senza esercitare potere sanzionatorio, fornendo semplicemente consigli, nei confronti della giustizia e dell'umanità di ogni azione statale. Un difensore civico non ha potere coercitivo alcuno; alla base del suo diritto non sta nessun potere, bensì un 'diritto attenuato'. La sua efficacia si basa soprattutto sulla sua autorevolezza personale e forza di persuasione". Per poter operare in tal senso, tra il difensore civico e l'amministrazione deve esserci fiducia.

Ritengo costituiscono una di queste operazioni di fiducia anche gli incontri avuti finora con i singoli direttori di ripartizione e i loro collaboratori. Purtroppo, per motivi di tempo, non mi fu possibile conoscere ogni ripartizione a mezzo di tali incontri, particolarmente utili per quanto riguarda lo scambio di vedute. Mi vorrò comunque adoperare affinché in futuro, nell'interesse di tutti, possano svilupparsi contatti di questo tipo.

Nel trattare i problemi spesso risulò anche essere la proverbiale "ultima ruota del carro"; ciò significa che il cittadino è già stato da tutte le parti possibili e si attende adesso, da parte del difensore civico, la soluzione del suo problema. Assumo consapevolmente anche questo ruolo e cerco, qualora sia necessario, di spiegargli quanto sia difficile il suo caso, senza peraltro - diversamente da un malcostume molto diffuso - spedirlo altrove, a dispetto della sua situazione disperata. Il cittadino capisce allora di essere stato preso sul serio e non raramente si ritiene quindi soddisfatto anche di aver avuto una spiegazione negativa, esposta però in maniera intelligente. Questo non è sempre un compito facile; si potrebbe anche evitare ciò se il funzionario addetto al caso agisse con cognizione di causa e pazienza. La quantità di pazienza necessaria di fronte a certe persone, per così dire complicate, che esistono senza dubbio, dovrebbe essere semplicemente maggiore rispetto alla normalità.

### **1.1.2. Comune, Regione, Stato**

In questo ambito viene a cadere il 25,2 % dei casi registrati. Si tratta di casi che si trovano al di fuori del vero e proprio ambito di competenza del difensore civico, che sono tuttavia stati registrati in quanto erano in una certa qual connessione con l'amministrazione provinciale oppure semplicemente perché si venne ad offrire una possibilità di intervento, dovuta dalla particolare disponibilità delle parti chiamate in causa. Molte visite concernenti questi casi non vennero registrate, furono però risolte, dando indicazione circa l'ufficio competente, mediando appuntamenti oppure fornendo informazioni dirette.

Per quanto concerne i miei contatti con i Comuni, ho potuto constatare grande disponibilità da parte dei sindaci, degli assessori comunali, dei segretari comunali e dei responsabili chiamati in causa. In alcuni casi mi si chiese di prendere posizione relativamente a conflitti tra il comune ed un qualche cittadino e nella maggior parte dei casi si finì con l'accettare il mio consiglio. Ho comunque avuto l'impressione che non sia affatto inopportuno per gli amministratori comunali che il difensore civico esprima come esterno la sua opinione in merito ad un problema, magari esistente da anni. Non voglio però nemmeno nascondere che due sindaci hanno rifiutato categoricamente la mia disponibilità a contribuire alla soluzione di un conflitto, laddove oso affermare che in entrambi i casi il cittadino aveva ragione. Io spero che stiano per finire i tempi in cui i cittadini dell'Alto Adige, in merito a questioni comunali, non si possono rivolgere al difensore civico in modo giuridicamente vincolante. Che poi interlocutore sia il difensore civico comunale, il difensore civico comunale consorziale oppure il difensore civico provinciale, è una questione di secondo ordine, pur tuttavia non meno importante e degna di alcune riflessioni.

Da quando a norma della legge dell'8 giugno 1990, n. 142, art. 8 i comuni possono prevedere nei loro statuti la figura del difensore civico, e alcuni comuni italiani hanno già agito in questo senso, si è sviluppata una discussione molto vivace relativa ad esperienze fatte in tal senso.

Le prese di posizione di giuristi famosi (Gustavo Ghidini, Luciano Vandelli, Carlo Falqui Massidda) sono estremamente critiche, particolarmente in riferimento al problema delle competenze, ma anche in riferimento ad altri aspetti che saranno trattati più avanti. Il conflitto delle competenze si manifesta soprattutto nei due ambiti seguenti: in questioni di carattere comunale, dove può intervenire anche la provincia in veste di ispettorato e in questioni che concernono i compiti amministrativi delegati dalla provincia ai comuni. A chi si rivolgerà il cittadino nel primo caso? Al difensore civico comunale, al difensore civico provinciale o addirittura ad entrambi? Nel secondo caso, il cittadino secondo Falqui Massidda si

può rivolgersi solamente al difensore civico provinciale. Senonchè la legge provinciale del 9 giugno 1983, n. 15 esclude la competenza del difensore civico in questioni riguardanti i comuni e i consorzi di cui fanno parte i comuni indipendentemente dal fatto che si tratti di compiti propri del comune oppure delegati dalla provincia. Questa è la parte giuridica di questo conflitto di competenza preprogrammato che in altre regioni d'Italia, nelle quali i comuni hanno già nominato i loro difensori civici, deve essere quotidianamente affrontato.

Ma come si riflette tutto ciò nella vita pratica? Basti pensare alla perplessità del semplice cittadino, che non è un esperto di diritto amministrativo, quando deve decidere a quale difensore civico rivolgersi per presentare il suo ricorso: a quello che ha sede in provincia, nella circoscrizione o nel comune? "Il difensore civico deve essere un punto di riferimento per il cittadino in quanto tale, per un cittadino che non ha alcun onere di essere un esperto di diritto amministrativo; e deve essere un punto di riferimento chiaro, univoco e che non gli dia i tormenti che già gli dà la pubblica amministrazione nei confronti della quale dovrebbe essere difeso".

Nel corso di una conferenza riguardante questo tema, che ha avuto luogo a Firenze il 13 maggio 1992, alla quale ho partecipato su invito del Consiglio regionale della Toscana ed in merito alla quale ho già esteso un rapporto al Presidente della Giunta provinciale, si venne a precisare - sulla base delle relazioni, dei contributi alla discussione e dei colloqui - che al di là del conflitto di competenza già descritto, può sorgere una sequela di altre situazioni che alla fin fine si ripercuotono negativamente sul cittadino. Tra l'altro si sollevarono le seguenti questioni:

- A chi si deve rivolgere il cittadino di un comune, in merito a questioni che riguardano il comune stesso, se questo non ha nessun difensore civico, né fa parte di nessuna unione e non ha stipulato nessuna convenzione con il difensore civico provinciale?

- Qualora il cittadino, relativamente a determinate questioni di carattere comunale, non si voglia rivolgere per un qualsiasi motivo (legami economici, di amicizia, di parentela del difensore civico comunale con il sindaco, con gli assessori comunali, con i consiglieri comunali, con il segretario comunale, con gli impiegati comunali) al difensore civico comunale, egli non sa più che pesci pigliare. In breve, quanta autonomia deve avere un difensore civico comunale per poter riscontrare la massima credibilità nei confronti della popolazione? Peraltro questo problema è tanto minore quanto più grande è il comune.
- La certezza del diritto è pregiudicata dal fatto che gli stessi problemi nei singoli comuni possono venire trattati diversamente dai relativi difensori civici.
- Non ultimo si pone il problema relativo al finanziamento del "difensore civico comunale".

L'inconveniente della distanza del difensore civico provinciale può essere ovviato aumentando il numero di udienze fuori sede.

Io spero, con queste mie riflessioni di aver illustrato l'istituzione "difensore civico" prevista nell'art. 19 della legge provinciale del 4 gennaio 1993, n. 1, del nuovo ordinamento dei comuni, sotto una prospettiva tale da poter agevolare i Consigli comunali altoatesini che devono approvare i loro statuti, nel trovare con l'aiuto di un difensore civico, la miglior soluzione per superare i conflitti dei loro concittadini. Ho inoltre comunicato al Presidente del Consorzio dei Comuni che io, a tal proposito, sarei molto disponibile a discutere con gli amministratori comunali.

Per quanto concerne i settori Regione e Stato, rimando alle affermazioni contenute nel rispettivo capitolo relativamente ai casi presentati.

### **1.1.3. Settore privato**

Per questo settore, il difensore civico non è competente. Tuttavia ho registrato 5 casi, cioè circa l'1 % dei casi aperti, che erano connessi con un ente pubblico e per

i quali erano quindi necessari interventi. In realtà si tratta però soprattutto di cittadini che si rivolgono al difensore civico con i loro problemi privati. Senza dubbio il cittadino semplice per "difensore civico" intende appunto l'avvocato al quale il cittadino di medio e basso reddito si può rivolgere con qualsiasi problema che sia in un qualche modo in connessione con il diritto e la legge. È per questo motivo che nel periodo cui si riferisce il presente rapporto (da febbraio a dicembre 1992), 650 persone mi hanno chiamato in causa per lettera, telefonicamente oppure di persona, con i loro problemi privati che in gran parte riguardavano gli ambiti del diritto di proprietà, di successione e di famiglia. In molti casi si tratta di casi di persone avviliti, scoraggiate e spesso anche malate che temono il contatto con l'autorità e che per questo motivo vedono nel difensore civico l'interlocutore disposto a trattare i loro problemi. Ritengo di non poter mettere alla porta queste persone e credo che la semplice disponibilità ad ascoltare, a dare un consiglio oppure un'informazione utile abbiano già risolto o quantomeno alleviato qualche problema. Quando talvolta non ero io stesso in grado di fornire una risposta, ho consultato a mia volta avvocati, giudici, notai, consulenti economici ed altri esperti che desidero qui ringraziare di cuore.

In seguito alla presentazione, da parte di molti di questi cittadini, di questioni giuridiche e di diritto processuale, ho voluto, nei confronti di avvocati che io conosco, dare un impulso affinché si possa istituire un servizio informativo periodico provinciale che dovrebbe funzionare sulla base del volontariato ed essere gratuito. Gli avvocati chiamati in causa si sono espressi favorevolmente nei confronti di questa idea, così come desidererebbero che questa proposta venisse trasmessa alle loro organizzazioni professionali. Vedrò di impegnarmi in tal senso.

- o m i s s i s -

## 1.5. CONSIDERAZIONI SULLA VIGENTE LEGISLAZIONE DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

Desidero, qui di seguito, esporre riassuntivamente le proposte di modifica, integrate dai miei punti di vista, trasmesse già il 23 febbraio 1990, dall'Ispettore generale Avv. Giovanni Salghetti Drioli, d'intesa con il mio predecessore, dott. Heinold Steger, al Presidente della Giunta provinciale, dott. Luis Durnwalder e all'Assessore provinciale, dott. Erich Achmüller:

- E' positivo che venga abolita, anche formalmente, la procedura prevista dalla legge vigente per il difensore civico, la quale non fu mantenuta, sin dall'inizio dell'attività del difensore civico, a causa della sua lentezza burocratica. Il cittadino in cerca di consiglio deve infatti avere un accesso al difensore civico diretto e non burocratico ed il difensore civico stesso dovrebbe poter agire anche di iniziativa propria;
- si pone la questione se il difensore civico, il quale viene nominato dalla rappresentanza popolare con maggioranza qualificata e che "amplia, integra e sostiene, in veste di organo ausiliare, la tradizionale funzione di controllo del Parlamento" (Udo Kempf), non debba essere situato presso il consiglio provinciale anziché, come accade oggi, presso la giunta provinciale. In questo contesto, desidero inoltre osservare che mi ha preoccupato il fatto che il rapporto del presidente della Giunta provinciale, relativo al progetto di bilancio 1993, non abbia contenuto indicazione alcuna in merito all'ufficio del difensore civico, al quale, nel 1992, si sono rivolti 1200 cittadini con le più diverse richieste;
- bisogna creare la possibilità, affinché la Giunta provinciale oppure il Consiglio provinciale possano stipulare intese con altri enti di diritto pubblico relativamente all'attività del difensore civico;

- sono auspicabili provvedimenti per accelerare la procedura attuale;
- sarebbe giustificato, equiparare la condizione economica del difensore civico a quella di un consigliere regionale; a questo riguardo, si rinvia alle disposizioni vigenti nelle regioni Toscana, Liguria e Friuli-Venezia Giulia e alla proposta elaborata dal Comitato dei difensori civici regionali italiani;
- analogamente alle disposizioni transitorie contenute nell'art. 12 della vigente legislazione provinciale, il difensore civico, che per qualsiasi motivo dovesse essere stato nominato non all'inizio, ma durante una legislatura, dovrebbe restare in carica anche per la durata della legislatura successiva.

## **2. DATI STATISTICI**

Non tutti i dati statistici, come è noto, hanno la stessa forza espressiva: alcuni si commentano da sè, altri possono essere più o meno spiegati, altri ancora sono quasi inspiegabili, alcuni esprimono molto poco, sono però interessanti, ecc. Nel riferire questi dati, mi atterrò complessivamente allo schema utilizzato dal mio predecessore, dott. Heinold Steger, nelle sue relazioni annuali, articolando secondo i seguenti criteri i 511 casi registrati nell'anno 1992:

nel raffronto annuale, 'secondo i mesi dell'anno cui si riferisce la relazione, coordinati secondo i comprensori, secondo le ripartizioni della provincia e altre istituzioni.

Ma prima ancora, desidero riportare altri dati che non mi sembrano essere privi di interesse.

## 2.1. ARTICOLAZIONE SECONDO I RISULTATI DELLA TRATTAZIONE

### 2.1.1. Domande sottoposte nell'anno per la trattazione:

Domande del 1991 non risolte	4
Domande pervenute nel 1992	<u>511</u>
Totale	515

Si può spiegare l'esiguità della cifra dei ricorsi del 1991 non risolti, per il fatto che dall'aprile 1991 l'ufficio del difensore civico fu sprovvisto di titolare.

### 2.1.2. Casi trattati nel corso dell'anno cui si riferisce la relazione

positivi	355	85,5 %
negativi	54	13,0 %
non pertinenti e ritirati	<u>6</u>	<u>1,5 %</u>
Totale	415	100,0 %

A questi, si aggiungono anche i 4 casi del 1991, dei quali 3 furono positivi ed 1 negativo.

### 2.1.3. Casi ancora aperti alla fine dell'anno

A fine anno 1992, 96 casi non erano ancora conclusi.

L'elevato numero dei casi ancora aperti dipende in gran parte dal fatto che a partire dal 23 settembre fino alla fine dell'anno mi sono dovuto arrangiare con una segretaria soltanto, quindi senza i due precedenti collaboratori (Bordonetti e Christin). Dei 96 casi, 50 derivano da questi tre mesi. Altri motivi, a giustificazione del fatto che ci sono ancora casi irrisolti, vanno individuati nella natura dei reclami:

ricorsi e domande sono ancora in trattativa presso i diversi organi oppure il reclamante stesso desidera che il suo caso venga trattato più avanti.

Ritengo un caso positivo, se il mio intervento ha avuto successo oppure se al cittadino sono state date informazioni soddisfacenti oppure indicazioni decisive. In breve, se i miei sforzi volti alla mediazione e al raggiungimento della "pace giuridica" hanno avuto, successo nell'ampio senso della parola.

## **2.2. ARTICOLAZIONE SECONDO IL MODO IN CUI LE DOMANDE SONO STATE PRESENTATE**

a) visite di persona	443	=	86,7 %
b) domande scritte	40	=	7,8 %
c) domande telefoniche	25	=	4,9 %
d) domande a mezzo telefax	<u>3</u>	=	<u>0,6 %</u>
Totale	511	=	100,0 %

## **2.3. ARTICOLAZIONE SECONDO LE PERSONE:**

a) uomini	313	=	61,3 %
b) donne	<u>198</u>	=	<u>38,7 %</u>
Totale	511	=	100,0 %

- o m i s s i s -

### 3. CONSIDERAZIONI RELATIVE ALLE SINGOLE RIPARTIZIONI ED AI CASI

#### 3.1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

In via essenziale, va qui osservato quanto segue:

Ci sono stati alcuni casi che riguardavano diverse ripartizioni, cosa questa che ha procurato obiettive difficoltà di attribuzione. Ho poi assegnato il caso a quella ripartizione mediante la quale, per competenza, si poteva risolvere il problema il più rapidamente possibile. Inoltre, ci sono ripartizioni che posseggono molteplici uffici ed altre che ne posseggono pochi. Gli uffici di talune ripartizioni devono a loro volta adempiere a compiti diversi. Non tutti i casi inoltrati hanno poi reclami per oggetto; spesso, è bastato fornire un esauriente chiarimento dello stato di cose.

Per questi motivi, il numero delle domande assegnate alle singole ripartizioni ha una rilevanza subordinata. In ogni caso, da ciò non è possibile stabilire se e quando una ripartizione funzioni meglio di un'altra.

Dopo che si sarà definita la riforma degli uffici, ci si potrà attendere che le indicazioni ed i dati che si riferiscono alle singole ripartizioni possano essere in grado di esprimere maggiori elementi.

Adesso, procedo a descrivere i contenuti di alcuni ricorsi in generale.

I cittadini si lamentano in continuazione di non ricevere risposta alle loro domande scritte o di riceverla solo dopo molteplici sollecitazioni. E' questo il malcostume che spesso, ma non sempre, trova spiegazione nell'arroganza dei destinatari. Talvolta, infatti, la domanda resta sul tavolo oppure nel cassetto dell'incaricato

responsabile, poiché si tratta di un problema che non è di ordinaria amministrazione ed il disbrigo dello stesso viene perciò rinviato, richiedendo esso un impegno particolare da parte dell'incaricato stesso. Può questa essere una spiegazione, ma assolutamente non una giustificazione di quel "silenzio" che spesso provoca nel cittadino la sensazione di non esser stato preso sul serio, sensazione questa che è in netto contrasto con il buon senso collettivo.

Un'ulteriore forma di malcostume, spesso denunciata dal cittadino che viene a contatto con i dipendenti pubblici, si viene a manifestare quando questi ultimi danno informazioni in modo impreciso oppure di malavoglia. Evidentemente, non si prende in considerazione che per il cittadino il motivo della sua visita costituisce un problema di primaria importanza. Pur essendo il migliore e anche se l'incaricato è collocato al grado più elevato all'interno della gerarchia amministrativa, egli dovrebbe tener conto di questa circostanza, non quindi improvvisando impersonalmente ed anonimamente il suo perfetto sapere, bensì confrontandosi con i desideri del cittadino in maniera partecipe.

A provocare notevole malumore, c'è anche la circostanza che il cittadino, spesso, viene spedito da un ufficio all'altro, in quanto il dipendente chiamato in causa originariamente, ma rivelatosi incompetente, si preoccupa solo superficialmente di sentire l'incaricato competente.

I dipendenti provinciali autorizzati a comporre lettere e i superiori che le sottoscrivono dovrebbero sapersi immedesimare nella situazione di colui che le riceve, che per lo più è incompetente ed inesperto, e spedire quindi comunicazioni che possano essere comprese.

Infatti, spesso succede che certe lettere siano formulate in maniera confusa oppure inesaudiente per quanto riguarda le varie cose attinenti al disbrigo della pratica, motivo questo per il quale gli interessati si trovano in condizione di dover

fare scoccianti domande supplementari.

Mediante l'inserimento di appositi corsi di preparazione, sarebbe forse possibile far fronte a simili comportamenti. Si dovrebbero raggiungere due scopi: un cittadino soddisfatto che sa apprezzare l'attività dell'amministrazione ed un dipendente motivato che svolge il suo lavoro con piacere.

Oso affermare che un investimento in questa direzione risulterebbe essere veramente molto conveniente.

Non è importante sapere da chi debba partire l'iniziativa volta ad istituire questi corsi di preparazione. Sono personalmente convinto che si possa ottenere la maggiore efficacia quando il responsabile della più piccola unità amministrativa, il capo ufficio, prende l'iniziativa e questo indipendentemente dai programmi di preparazione annuali previsti per i dipendenti di tutti i settori dell'amministrazione provinciale. Egli dovrebbe essere attivamente appoggiato ed incoraggiato da parte del suo diretto superiore, fino all'assessore competente.

L'ufficio per l'organizzazione e la formazione del personale dovrebbe essere messo in condizione di poter reagire quanto prima alle esigenze corrispondenti, onde evitare che eventuali proposte si possano spegnere già sul nascere. Essendoci nel settore "Preparazione del personale dispiegamento della personalità" una grande quantità di offerte che possono dare notevoli risultati anche in un breve spazio di tempo, l'indisponibilità dei collaboratori, che spesso viene menzionata, risulta essere una pessima scusa. I collaboratori interessati dovrebbero essere tenuti a frequentare questi corsi per evitare che vi vadano soltanto quelli che sono comunque già in grado di comportarsi correttamente nell'ambito dei rapporti interpersonali. Questi corsi dovrebbero inoltre essere destinati ai diversi livelli: in primo luogo ai dipendenti addetti agli sportelli, e poi a quelli che occupano gli uffici, infine anche a coloro che vengono contattati dal cittadino nel corso del loro

servizio esterno.

Mediante successiva, periodica indagine e determinazione della posizione, eseguita d'ufficio, il successo cui si è fatto riferimento anche sopra, non potrà certo mancare.

Colgo l'occasione anche per sottolineare che naturalmente ci sono pure molti dipendenti provinciali, nei diversi livelli funzionali, capaci di esprimere durante il loro lavoro la massima "attitudine civica". Questo dipendente, così come il collaboratore che ha avuto modo di apprendere questa attitudine civica, vengono in tal modo ad impossessarsi di tutti i presupposti, per far fronte efficacemente alle deformità della burocrazia o addirittura per evitare che esse si vengano a manifestare. Saranno allora in grado di scrivere lettere grazie alle quali il cittadino potrà venir adeguatamente informato, senza bisogno di fare domande supplementari. Saranno in grado di redigere moduli contenenti domande chiare e spiegazioni. Saranno inoltre in grado di dare informazioni contenenti precise indicazioni giuridiche per il cittadino, al fine di eventuali possibilità di ricorso oppure di reclamo. Richiederanno solo quei documenti veramente necessari per il disbrigo di una specifica pratica. Si adopereranno, nel caso in cui siano responsabili oppure vengano chiamati in causa nel predisporre leggi, norme d'attuazione oppure deliberazioni di giunta, affinché, applicando concretamente una determinata legge, sia possibile produrre il minor dispendio burocratico possibile. Saranno inoltre disposti a frequentare ulteriori corsi di aggiornamento e di perfezionamento. Sarebbe qui possibile continuare a piacere questo elenco che potrebbe fare anche un qualsiasi dipendente dotato di attitudine civica. Mi premeva semplicemente sottolineare il valore di questi corsi.

Nel corso del 1992, furono esposti reclami relativi all'eccessivo dispendio burocratico di certi settori amministrativi.

Gli incaricati che fanno quotidianamente l'esperienza di quanti intoppi derivino dall'applicazione delle diverse disposizioni che vengono a costellare il corso amministrativo, dovrebbero confrontarsi con i rappresentanti delle associazioni di interessi corrispondenti con lo scopo di formulare autonomamente proposte relative ad una riduzione della burocrazia all'interno del settore interessato.

Gli organi interessati, oppure le persone singole politicamente responsabili della relativa sfera di competenza, dovrebbero mettere queste proposte a fondamento di nuove disposizioni o quantomeno consentire che esse possano venir assunte nella routine amministrativa in maniera non burocratica.

Attivi ed entusiasti funzionari della Provincia mi hanno reso partecipe della loro frustrazione nel raccontarmi come le loro proposte per un'efficace riduzione della burocrazia, elaborate con molto impegno, non siano state fatte oggetto "dall'alto" di considerazione alcuna. Sarebbe nell'interesse di tutti, che coloro i quali hanno potere decisionale ascoltino più spesso il consiglio di collaboratori esperti ed impegnati.

Finora, non ho ancora trovato nessuna traccia dell'uniformazione delle leggi, programmata anni or sono. Per converso, nel caso delle leggi modificative, si procede ancora in maniera tale che le disposizioni vengono talvolta comprese ed interpretate solo con difficoltà da parte dell'esperto, mentre da parte del cittadino, complessivamente, non vengono comprese affatto. In questo modo, ne risente decisamente il principio della certezza del diritto. Spero che il concorso a premi, deliberato da parte della Giunta provinciale e relativo all'incremento della trasparenza nell'amministrazione provinciale, possa avere come risultato la proposta di idee utili e realizzabili e che le idee premiate possano anche essere tradotte in realtà.

Ho avuto modo di osservare un semplice ma efficace provvedimento inteso a far

crescere la trasparenza nell'amministrazione pubblica presso l'intendenza scolastica di lingua tedesca. Qui, infatti, nelle lettere vengono indicati non il segno, bensì il nome completo ed il numero di telefono diretto dell'incaricato interessato. In caso di bisogno, il destinatario della lettera ha in questo modo la possibilità di contattare rapidamente la persona di riferimento responsabile, senza dover penare nel porre mille domande. Io raccomanderei vivamente a tutti gli uffici della provincia e anche agli altri enti di utilizzare questo modo di entrare in contatto per iscritto con il cittadino.

Funzionari provinciali che hanno la facoltà di ritirare domande con firme autenticate dovrebbero, per principio, essere anche autorizzati a fare queste autenticazioni, evitando così che il cittadino debba essere rimandato ad un ufficio preposto oppure al comune. Chiedo ai direttori d'ufficio e ai dirigenti di cogliere, a questo proposito, le possibilità esistenti nell'ambito della loro sfera di competenza.

Mediante la semplificazione della procedura di inoltro di domande e mediante la possibilità di spedire successivamente, entro un certo lasso di tempo, documenti mancanti oppure incompleti, si dovrebbe escludere la possibilità che una domanda possa essere respinta per motivi di carattere formale.

Viene spesso esposto anche il reclamo, secondo il quale nel corso del disbrigo di una pratica vengono richiesti in continuazione ulteriori documenti. Ciò dovrebbe poter essere evitato grazie ad un accurato esame della pratica stessa.

Con soddisfazione, si può qui osservare che in attuazione dell'art. 29, comma 2, della Legge 7 agosto 1990, n. 241 relativa alle "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". fu approvato dalla Giunta provinciale il progetto di legge da presentare al Consiglio provinciale. Varando questo tipo di "legge generale sulla procedura amministrativa", il cittadino, venendo a contatto con l'autorità, dovrebbe acquistare una posizione decisamente migliore.

Il difensore civico ottiene una delle più grandi soddisfazioni quando contribuisce a risolvere i conflitti consensualmente evitando il ricorso a organi giurisdizionali. A questo proposito, anche l'amministrazione provinciale potrebbe mostrare maggiore sensibilità, intanto intraprendendo tutto il possibile purché pratiche amministrative non vengano impugnate davanti al Tribunale Amministrativo, in secondo luogo riesaminando, ancor prima dell'avvio di queste procedure giuridiche, decisioni che sono già state prese, ma che sono controverse. E' doveroso da parte mia affermare ciò, anche considerando che il Tribunale Amministrativo, sezione autonoma per la provincia di Bolzano, fino al 31 dicembre 1992, nel trattare i ricorsi inoltrati contro la Provincia, ha formulato i seguenti giudizi: la Provincia ha ottenuto completamente ragione in 87 casi e parzialmente in 4; i ricorsi contro atti amministrativi della Provincia sono stati accolti completamente in 66 casi e parzialmente in 20. 50 ricorsi, per diversi motivi (improcedibili, inammissibili ecc.), non furono trattati da parte del Tribunale Amministrativo, sono tuttavia, in un certo modo, espressione del disagio nei confronti dei provvedimenti dell'amministrazione provinciale. L'esito di singole procedure, in sospenso presso il Consiglio di Stato, modifica solo minimamente questo quadro generale.

Qui di seguito, intendo riportare, accompagnati da una breve descrizione, i casi presentati nel 1992 ed ascritti alle singole ripartizioni dell'amministrazione provinciale ed ai diversi enti. In questa maniera, il lettore può farsi una idea concreta dell'attività del difensore civico. Relativamente ai singoli casi che seguiranno, mi limiterò a descrizioni essenziali.

- o m i s s i s -

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Con questa relazione ho adempiuto al disposto di legge che ne prevede la stesura. Mi auguro di aver trasmesso al lettore in un certo qual modo quella che è la natura dell'Ufficio del difensore civico.

Ad ogni modo mi compiaccio dal fatto, che negli 11 mesi della mia attività, durante l'anno 1992, i cittadini si siano rivolti a me così spesso; in parte anche con problemi di ampia difficoltà e di riflesso ponendo su di me grandi aspettative. Non può che farmi piacere l'elevata "quota di successi" riscontrata, che fu possibile solo grazie alla disponibilità dei membri della Giunta provinciale e dei funzionari competenti, che non si sono sottratti ad un comune confronto. Raramente i funzionari si sono impuntati sulla propria posizione, e questo parla da sè, sotto il profilo della qualità degli impiegati, che quasi sempre si sono resi disponibili a confrontarsi con le argomentazioni del cittadino, anche quando le circostanze hanno richiesto una modifica della loro posizione iniziale.

In conclusione vorrei ringraziare tutti coloro che con la loro collaborazione e comprensione hanno contribuito in modo determinante alla soluzione, per quanto possibile, dei reclami presentati dai cittadini a questo Ufficio, in particolar modo il Presidente della Giunta provinciale, gli assessori provinciali e i funzionari nell'ambito dell'Amministrazione provinciale, i responsabili ed i collaboratori delle Unità sanitarie, dell'IPEAA, dei comuni e delle altre autorità a livello provinciale, regionale e statale, dell'Ufficio provinciale a Roma, nonché i parlamentari altoatesini da me contattati. Desidero inoltre ringraziare l'Ufficio stampa della Provincia per le pubblicazioni riguardanti l'Ufficio del difensore civico e in particolar modo il mio ringraziamento va all'Ufficio studi della Regione autonoma Trentino-Alto Adige a Trento, per la traduzione di questa relazione.

Infine mi auguro che gli sforzi già compiuti dalle varie amministrazioni, diretti a realizzare una maggiore "attitudine civica" ed efficienza nella loro attività

perdurino e che i miei suggerimenti in proposito contenuti in questa relazione possano dare un impulso per ulteriori, magari decisivi miglioramenti.

IL DIFENSORE CIVICO

- Dr. Werner Palla -

Bolzano, marzo 1993

- o m i s s i s -