

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

Istituto Europeo del Ombudsman

VARIA 44 (I)

OMBUDSMAN DEL CANTONE BASILEA-CITTÀ

VALUTAZIONE DELL'UFFICIO DELL'OMBUDSMAN

10/2003

9/03

EOI

Prefazione

In base alla definizione, risalente agli anni '70, dell'Ordine Internazionale degli Avvocati, l'Ombudsman è un alto funzionario dello Stato.

Più in alto è collocata una persona nella scala gerarchica, più ampio diventa, di norma, l'ambito di movimento non più soggetto ad uno stretto controllo. Questo fatto, e la coscienza di ciò, costituisce un pericolo per ogni persona, per la quale si verificano queste condizioni.

L'Ombudsman è sottoposto ad un certo controllo da parte del Parlamento, che si esplica per lo più nel fatto che egli è responsabile nei confronti del Parlamento medesimo; tuttavia questa forma di responsabilità e controllo lascia un ampio margine, superiore alla media, per l'azione o, viceversa, per l'omissione. Questo significa però che sta alla persona che esercita le funzioni dell'Ombudsman, predisporre dei controlli adeguati su se medesimo e sul suo apparato e cercare delle vie di riflessione e di verifica del suo operato.

Ora – a parere dello scrivente per la prima volta – un'Istituzione dell'Ombudsman ha preparato la via per un'inchiesta tra le persone che si sono rivolte fiduciosamente a lui. Questo è un passo straordinariamente coraggioso e, a mio parere, costituisce un esempio altamente etico, che dimostra al cittadino, in modo da rafforzare la sua fiducia, che l'Istituzione che promuove questa inchiesta non si crede dotata di attributi "divini", né è prigioniera di un'attitudine che da questi attributi può derivare. Una simile inchiesta dimostra che l'Ombudsman si ritiene responsabile nei confronti del cittadino e pronto a farsi giudicare da questo e, di conseguenza, a farsi controllare senza remore.

Su gentile concessione dell'Ombudsman del Cantone Basilea-Città l'IEO pubblica la relazione sull'inchiesta, tratta dalla Relazione annuale dell'anno 2002 al Consiglio (Parlamento Cantonale), nelle lingue tedesca, inglese e russa.

Innsbruck, 1. maggio 2003

MMag. Dr. Nikolaus Schwärzler
Membro con incarichi di gestione dell'IEO

Valutazione dell'Ufficio dell'Ombudsman

L'Ufficio dell'Ombudsman del Cantone Basilea-Città esiste dall'estate del 1988. In questo lasso di tempo 5000 cittadini circa si sono rivolti all'ufficio per un consiglio, segno questo sicuramente significativo del fatto che questa Istituzione, seppure giovane, si è consolidata rapidamente e risponde evidentemente ad un'esigenza. Ma come valutano il lavoro dell'Ombudsman le persone che vi si rivolgono? Questa domanda ci è sembrata legittima e ci ha fornito lo spunto per realizzare una rilevazione. Abbiamo interpellato – con formulari distinti, inviati unitamente a buste affrancate per raccomandata ricevuta di ritorno – sia le persone che si sono rivolte all'Ufficio dell'Ombudsman che agli uffici o servizi della Pubblica Amministrazione oggetto di reclamo: una procedura questa, applicata, a nostra conoscenza, per la prima volta in Svizzera.

Le domande poste alle persone che si sono rivolte all'Ombudsman

Le 227 persone che si sono rivolte all'Ombudsman (per un consiglio) nell'anno 2002 e le cui richieste sono state trattate nell'anno di riferimento, hanno ricevuto il formulario menzionato sopra. 146 ovvero il 64,3% di essi – la gran parte completi, solamente pochi compilati parzialmente – sono stati restituiti. Il formulario e le risposte sono stati predisposti in modo tale da non poter risalire all'identità della persona. L'anonimità era quindi garantita. Ciononostante molte persone interpellate hanno sorprendentemente reso nota la loro identità ed hanno completato le loro risposte con osservazioni di carattere personale.

La prima domanda era questa: *“Come o attraverso chi ha conosciuto l'Ufficio dell'Ombudsman?”*

Le risposte indicate da segnare hanno dato il seguente sorprendente risultato: 64,4% (ovvero complessivamente 94 persone) hanno saputo dell'esistenza dell'Ombudsman per averne sentito parlare. Inoltre sia medici che giuristi che uffici pubblici hanno consigliato di rivolgersi all'Ufficio dell'Ombudsman (mediamente 10% ciascuno). Anche i servizi sociali (5%) e Internet (3,4%) hanno indicato la strada per l'Ombudsman.

Alla domanda *“come valuta l'accoglienza della segreteria?”* è stato risposto da 114 persone (78,1%) con molto buona; il 18,5% ha valutato l'accoglienza come buona e solamente il 3,4% l'ha valutata soddisfacente.

“La qualità della consulenza dell'Ombudsman?” è stata sentita da 93 persone (63,7%) come molto buona, da 42 persone (28,5%) come soddisfacente e da 4 persone (2,7%) come insoddisfacente. Se si tiene conto del fatto che l'Ombudsman in circa la metà di tutti i casi a lui sottoposti deve spiegare alle persone, dopo la conclusione della pratica, che e per quale motivo l'Amministrazione ha agito correttamente e conformemente alle norme, questo risultato può essere considerato positivamente.

Le domande sulla durata del procedimento hanno avuto queste risposte: 80 persone (54,8%) hanno ritenuto che *il procedimento dinanzi all'Ombudsman fosse rapido* e 58 (39,7%) *conforme alle aspettative*. Per 2 persone il procedimento è durato *troppo a lungo*.

La valutazione parallela sulla durata della trattazione di tutte pratiche concluse nell'anno 2002 ha dato come esito che 57,7% delle richieste presentate sono state trattate e risolte entro la scadenza mensile. Si rileva che le aspettative del pubblico sono molto alte, ma che possono in gran parte essere realizzate.

A sei brevi domande è stata data risposta con sì o no.

132 persone ovvero il 90,4% hanno avuto l'impressione di *essere stati presi sul serio dall'Ombudsman*, 3 ovvero il 2% invece no.

138 persone ovvero il 94,5% hanno affermato che *sono stati ascoltati a sufficienza*, mentre solamente 3 ovvero il 2% hanno dato risposta negativa.

"L'ingiustizia che Lei ha denunciato è diventata più sopportabile?" Questa domanda rivela un obiettivo molto alto dell'Ufficio dell'Ombudsman e ad essa è stato risposto affermativamente da 81 persone (55,5%). Che l'Ombudsman non possa offrire delle "soluzioni miracolose" è stato confermato da 50 persone (34,2%), alle quali l'intervento dell'Ombudsman non ha potuto offrire alcuna soluzione vantaggiosa.

"La Sua opinione sull'Amministrazione pubblica è cambiata in seguito alla consulenza dell'Ombudsman?" Quest'aspirazione dell'Ufficio dell'Ombudsman nei confronti del proprio lavoro è forse audace, ma ad essa è stata data comunque sorprendentemente una risposta positiva da 47 persone (32,2%) e da 66 persone una risposta negativa (45,2%). In questi casi l'Ombudsman può cercare di ammortizzare l'ingiustizia così sentita dai cittadini che si sono rivolti a lui e sollecitare la comprensione per l'Amministrazione. Il restante 22,6 ha lasciato aperta la domanda.

Osservazioni

In uno spazio aperto denominato con "osservazioni" abbiamo trovato in 75 casi, circa il 50%, delle annotazioni personali.

Le osservazioni di riconoscenza confermano e forniscono la motivazione:

"La consulenza competente dell'Ombudsman è stata più che soddisfacente. Se non ci fosse quest'ufficio bisognerebbe inventarlo! L'ho già consigliato e lo farò anche in futuro."

"Mi sono sentito preso sul serio già dal primo contatto telefonico. Questo mi ha fatto bene, anche se l'Ombudsman personalmente non mi ha potuto aiutare ulteriormente."

"L'Ombudsman è sempre stato disponibile e sincero nei miei confronti. Non mi ha mai dato delle facili speranze!"

Ma non sono mancate nemmeno delle osservazioni critiche:

"La procedura dell'Amministrazione è sempre inefficiente e si trascina per le lunghe (...). Gli uffici dell'Amministrazione non potrebbero sopravvivere nell'economia privata ed anche la loro presunzione non sarebbe accettata!"

"In seguito alla mia esperienza... il mio pregiudizio nei confronti degli impiegati dello Stato è piuttosto peggiorato. Il trattamento avuto dall'Ombudsman è stato molto buono, purtroppo però si tratta di una goccia nel mare!"

"Mi da pensare il fatto che, fintantoché si lavora nel Cantone, bisogna fare i conti con rappresaglie e, così per il proprio bene, piuttosto si tace."

“Lei è istituito dall’Amministrazione pubblica, suppongo. Così anche Lei lavora per l’Amministrazione pubblica!”.

...e...

“Ho raggiunto entro breve tempo ciò che avevo invano tentato di avere nel corso dell’ultimo anno e mezzo.”

“Quando ci sarà un Ombudsman a livello nazionale?”

Le domande agli uffici interessati

Anche 108 dipendenti della Pubblica Amministrazione hanno ricevuto un formulario. 67 formulari, il 62%, per lo più completi, alcuni compilati solamente parzialmente, sono stati spediti di ritorno. Il numero di persone considerevolmente inferiore alle quali si è scritto dipende da un lato, dal fatto che l'Ombudsman non deve prendere contatto in ogni caso con la Pubblica Amministrazione e, dall'altro, che si è voluto evitare di porre più volte delle domande alla stessa persona. Anche in questo caso non era possibile dedurre l'identità della persona dai dati del formulario. Dunque l'anonimità è stata assicurata. Solamente cinque persone – tutte in posizione dirigenziale – hanno firmato il formulario.

È stata data risposta al 100% con un "sì" alla domanda: "Conosceva l'esistenza dell'ombudsman prima che questi La contattasse?" L'Ufficio dell'Ombudsman è quindi noto ai dipendenti pubblici; a dire il vero ogni altra risposta ci avrebbe meravigliato, in quanto il "pibs" (informazioni della città di Basilea) informa ad intervalli regolari sulla nostra attività.

Alla nostra domanda "ha avuto l'impressione che l'Ombudsman sia una persona competente e corretta?" è stato risposto affermativamente dall'88,1%. La correttezza dell'Ombudsman non è stata messa in discussione da nessuno. La domanda sulla competenza specifica dell'Ombudsman ha avuto risposte più critiche, come in un certo senso ci si attendeva. Alle 51 risposte affermative (76,1%) corrispondevano pur sempre 15 (22,4%) parziali risposte negative.

63 persone (94%) sono state del parere che l'Ombudsman ha "ascoltato sufficientemente le ragioni dell'Amministrazione"; solamente 2 persone (3%) hanno dato risposta negativa. È un risultato soddisfacente, se si tiene conto che i chiarimenti dell'Ombudsman avvengono, per motivi di efficienza, per lo più al telefono. Evidentemente ciò non viene sentito dall'Amministrazione come un deficit.

"I chiarimenti erano superflui?" Questa domanda, formulata in modo forse provocatorio, ha avuto la sua efficacia, poiché 15 persone, ovvero il 22,4% hanno dato risposta affermativa ed hanno affermato che i chiarimenti dell'Ombudsman sono stati superflui. Per contro 47 persone (70,1%) hanno dato risposta negativa alla domanda.

"L'Ombudsman L'ha informata sull'esito?" In questo caso ha sorpreso la quota, piuttosto alta, di risposte negative (13 persone ovvero il 19,4%). Si dovrebbe trattare di casi, in cui l'Ombudsman era giunto alla conclusione che l'Amministrazione aveva agito correttamente ed in base alle norme, cosa che comunicò alle persone che avevano presentato un reclamo solamente in forma verbale. In futuro l'Ombudsman informerà gli uffici dell'Amministrazione anche sull'esito di casi siffatti.

Nessuno ha valutato l'esito dei chiarimenti dell'Ufficio dell'Ombudsman come "ingiusto", ma 5 persone (7,5%) l'hanno valutato come "insignificante". Dall'altra parte 32 persone intervistate (47,8%) hanno affermato che l'esito è stato "di aiuto". 36 (53,7%) l'hanno definito come "oggettivamente convincente".

Alla domanda *“l'intervento dell'Ombudsman ha condotto a cambiamenti nella trattazione, nel procedimento e nella pratica dei servizi?”* è stata data una risposta negativa da 44 dipendenti (65,7%) dell'Amministrazione pubblica, mentre pur sempre 18 persone (26,9%) hanno risposto in modo affermativo; anche in questo caso si può parlare di una soddisfazione per l'Ufficio dell'Ombudsman, il quale suggerisce e indica agli uffici, anche al di là dei singoli casi trattati, dei miglioramenti di carattere generale nel procedimento o nella pratica.

Naturalmente interessa soprattutto nei casi concreti se *“i cambiamenti suggeriti dall'Ombudsman vengono realizzati”*, in specie poiché l'Ombudsman per legge può solamente fornire delle raccomandazioni e solo raramente si verifica un “feedback”. Qui emerge che solamente il 75% dei dipendenti pubblici interpellati, che hanno compilato e rispedito il formulario, hanno risposto anche a questa domanda. 27 persone (40,9%) hanno risposto sì e 21 (31,3%) no. A quanto pare molte proposte di cambiamento vengono accettate ed anche realizzate.

Osservazioni

Anche i dipendenti della Pubblica Amministrazione hanno potuto esprimere individualmente le loro osservazioni in un'apposita rubrica. Di questa possibilità hanno usufruito solamente 18 persone interpellate (26,8%), mentre, come già detto più sopra, i formulari restituiti da parte delle persone che si sono rivolte all'Ombudsman contenevano nel 50% dei casi un'osservazione. Le citazioni che di seguito riportiamo non hanno bisogno di alcun commento ulteriore:

“Ritengo che l'Istituzione dell'Ombudsman sia molto importante e sono convinto che grazie ad essa possa essere evitato che molti conflitti vengano esacerbati.”

“L'Ombudsman dovrebbe occuparsi in modo più approfondito delle modalità del procedimento degli uffici (formazione del personale, mancanza di personale, strutture invecchiate e rapporti inefficienti con i cittadini, problemi di carattere dirigenziale ecc.)”.

“Ritengo che l'Ufficio dell'Ombudsman sia un istituto piacevole, che collabora ma si pone anche in modo costruttivo-critico”.

“Se non ci fosse l'Ufficio dell'Ombudsman nel nostro cantone, dovrebbe essere creato nell'ambito dell'introduzione del NPM, che tra l'altro incrementa anche il livello di soddisfazione del cliente. Se la persona che occupa questa posizione, come finora è accaduto, si pone in modo oggettivo, di mediazione, non contraria alle critiche nei confronti di situazioni negative, è d'aiuto sia per il cittadino che per lo Stato.”

“Quello che sento sul lavoro dell'Ombudsman è sempre positivo, nessuno è mai veramente arrabbiato.”