

REGIONE TOSCANA



**IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA**

Relazione 2013

Firenze, marzo 2014

PAGINA BIANCA

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente del Consiglio
Signor Presidente della Giunta
Signori Consiglieri

Nel presentare, a livello introduttivo, la relazione annuale dell'attività svolta dalla difesa civica durante l'anno 2013 voglio qui ricordare alcune considerazioni e raffrontare i punti delineati nella relazione previsionale programmatica all'inizio dell'anno e gli effettivi output realizzati.

Le riflessioni che qui di seguito riporterò e che sono parte integrante della relazione programmatica del gennaio 2013 hanno ancora una loro piena attualità:

"Nell'anno 2012 ci eravamo posti come obiettivo prioritario di valorizzare e diffondere in modo più capillare l'azione della difesa civica seguendo anche le sollecitazioni pervenute dall'assemblea regionale nella seduta del 15 maggio 2012 con risoluzione n. 122 e la successiva delibera n.62 del 31 ottobre 2012 [in seguito nel maggio 2013 il consiglio regionale ha approvato all'unanimità la risoluzione n. 185 che rafforza gli stessi orientamenti]. L'attività della difesa civica regionale continuerà quindi su questo percorso, affrontando, in modo costruttivo, le difficoltà che pervengono dalla concomitanza di due fattori:

- 1) *l'attività di contenimento della spesa del Consiglio Regionale, rafforzata dagli interventi delle manovre finanziarie del Governo. I criteri di economicità adottati confliggi con la possibilità di estendere il servizio della difesa civica con relativo aumento del finanziamento dell'attività come sarebbe opportuno per potere raggiungere ogni luogo della nostra regione.*
- 2) *Nel 2014 non avremo più alcun difensore civico comunale e già adesso il numero di quelli ancora in carica è sceso a 17. Sappiamo che l'impoverimento progressivo della rete della difesa civica è dovuto all'applicazione della Finanziaria 2010, dove si fa confluire la funzione del difensore civico comunale nel livello provinciale ridefinendolo "difensore civico territoriale" a patto che i comuni stabiliscano idonee convenzioni con la provincia di riferimento. La discussione legislativa intorno alle "province" del Governo Monti non ha aiutato la definizione di questa nuova figura.*

Proprio negli ultimi giorni del mese di dicembre si è svolta la consueta riunione della rete della difesa civica regionale che ha prodotto un documento che vuole essere proposta per ovviare ai problemi sopra citati e nel frattempo come difesa civica regionale ci siamo attivati per stabilire e rafforzare convenzioni, protocolli con il mondo associativo nell'intento di sopperire anche solo parzialmente alla carenza di soggetti professionalmente preposti a livello locale....."

Il lavoro già svolto nel 2012 e che ha visto prosecuzione nel 2013 ha quindi tenuto conto dei due fattori suddetti, ossia contenimento dei costi e contrazione della rete della difesa civica, e tali difficili presupposti non ci hanno comunque impedito di mantenere il trend consueto come si può verificare dal numero complessivo delle istanze raccolte e definite durante l'anno così come i nostri settori di intervento nello specifico testimoniano la variabilità e complessità delle questioni affrontate associando

tutela dei diritti e garanzia della trasparenza e della legalità dell'azione amministrativa.

Un punto programmatico di rilievo era l'ampliamento e qualificazione dell'attività della difesa civica anche attraverso le convenzioni e i protocolli d'intesa già formalizzati e che hanno avuto durante l'anno un'applicazione soddisfacente ma al di sotto delle aspettative. A tale proposito devo constatare che anche il protocollo con il CESVOT, che pur ha visto l'adesione di diverse associazioni e con una adesione crescente nel tempo, non ha prodotto un sensibile aumento della conoscenza e diffusione dell'attività della difesa civica presso i cittadini. A parte alcune "eccellenze" come ad es. l'associazione "Il Giardino" a Figline Valdarno, probabilmente ci sono alcuni impedimenti sia strutturali che culturali alla piena attuazione dei protocolli: dal punto di vista strutturale non favorisce la mancanza, in gran parte, di sedi associative organizzate sul territorio così come da parte della difesa civica non è possibile dedicare in modo continuativo attenzioni e supporti al lavoro associativo per carenza di risorse. Dal punto di vista culturale si conferma la diversità che esiste tra le funzioni e le caratteristiche dell'associazionismo e l'attività della difesa civica. Il vero nodo è nel rapporto con il cittadino: l'associazione rappresenta gli interessi dei propri associati e di tutti coloro che si riconoscono negli obiettivi e nelle tematiche proposte, il difensore civico è parte "terza", contrappeso garantistico nei confronti dei poteri amministrativi come forma alternativa e aggiuntiva di tutela degli interessi dei privati che dall'esercizio dei poteri risultano coinvolti così come non va trascurato il ruolo di tutela del buon andamento dell'amministrazione, in una prospettiva dunque in cui la protezione degli interessi particolari dei privati assume un rilievo più sfocato rispetto alla difesa degli interessi pubblici. In sintesi oltre alle competenze socio-giuridiche, il difensore civico deve essere capace di esprimere al massimo la funzione di "terzietà" rispetto alla risoluzione dei conflitti, non è cioè rappresentante di alcun gruppo di interesse, né della stessa istituzione che lo ha nominato e della quale acquisisce solo i limiti dettati statutariamente per gli ambiti funzionali.

Non è quindi un caso che laggiù dove abbiamo istituito direttamente un'attività della difesa civica decentrata attraverso la presenza sul territorio di un funzionario dello staff del difensore civico (mi riferisco alla convenzione stipulata con il Comune di Montignoso) si è rilevato un aumento delle istanze e una percepibile soddisfazione dei cittadini.

I presidi di attività e informazione della difesa civica debbono essere moltiplicati e meglio distribuiti sul territorio regionale, ma si fa presente che nel processo di attuazione degli interventi non deve venir meno la previsione di dislocazione di figure professionalmente competenti a svolgere le funzioni della difesa civica. L'attività di conciliazione e mediazione così come

quella di intermediazione e facilitatore della comunicazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni presuppongono particolari abilità non tutte acquisibili esclusivamente a livello teorico.

Tale competenza non si acquisisce semplicemente con l'apprendimento teorico, solo la ripetuta applicazione dei principi guida e quindi l'accumulo di esperienza in tale settore possono davvero garantire i migliori risultati. Per tale motivo c'è opinione concorde che eliminare gli organi monocratici, il difensore civico locale, a livello territoriale ha significato anche perdere competenze, riproducibili solo dopo lunghi tempi di esercizio.

Nella relazione previsionale e programmatica del gennaio 2013 si faceva riferimento al supporto che per gli obiettivi di diffusione omogenea della difesa civica in Toscana poteva essere dato dalle stesse linee di indirizzo del Consiglio Regionale nei seguenti punti:

“Riesame della normativa concernente gli organismi esterni consiliari, con approfondimenti specifici circa il modello istituzionale adottato, l'assetto organizzativo conseguente, le possibili evoluzioni in ragione degli indirizzi circa le relazioni istituzionali, la massimizzazione della funzionalità, la qualificazione dei rapporti con i cittadini utenti, la comunicazione interna e esterna, il contenimento delle spese, la trasparenza”

“Rivisitazione delle soluzioni istituzionali ed organizzative poste in essere per il supporto agli organi ed agli organismi esterni consiliari mediante rilevazione ed aggiornamento delle esigenze degli stessi per l'esercizio dei compiti istituzionali e lo sviluppo di proposte di diversi assetti possibili in un'ottica di funzionalità, efficacia ed economicità”

Relativamente a queste aspettative, senza attribuire particolari responsabilità, devo riconoscere che al momento non ci sono stati punti di contatto e probabilmente, trattandosi di impegni rilevanti, l'arco temporale dell'annualità non è sufficiente per una prima fase di progettazione e realizzazione.

Sul piano della “comunicazione” devo ringraziare tutto lo staff del Difensore Civico che con impegno e professionalità si è dedicato al perfezionamento dell'aspetto comunicativo interno ed esterno all'ufficio, portando innovazioni e riorganizzazioni anche nelle modalità lavorative: la segreteria ha aumentato e differenziato le proprie attività sia come supporto agli istruttori nella predisposizione più accurata delle istanze e degli atti e documenti di pertinenza, sia nella preparazione editoriale del notiziario trimestrale, nella rinnovata gestione del sito WEB della Difesa Civica Regionale e Nazionale così come l'apertura della pagina twitter; è aumentato il carico di lavoro dei singoli istruttori, non solo per l'impegno profuso nella enucleazione e realizzazione dei vari protocolli e convenzioni e per la loro pubblicità presso le sedi locali associative e istituzionali, ma anche per la cura delle informazioni e il relativo aggiornamento normativo e contrattuale.

Inoltre il coordinamento dell'ufficio e l'assistenza al Difensore Civico sono resi sempre più complessi per le innovazioni apportate interne agli uffici e per le relazioni esterne intraprese tanto da rendere sempre più qualificante e indispensabile l'attività di supporto giuridico-amministrativo del funzionario responsabile. Voglio qui ricordare che il difensore civico della Regione Toscana è stato nominato Presidente del Coordinamento dei Difensori civici regionali e delle province autonome da marzo 2013.

Sulla comunicazione, strettamente legata ad elementi di gestione dell'attività, si apre un capitolo a parte che prevede una sua dettagliata predisposizione.

Infatti a partire dai primi giorni del 2013 la Difesa Civica Regionale ha adottato un nuovo software per l'archiviazione e la messa in rete del proprio esercizio. Si tratta di un workflow documentale, Di.As.Pro, elaborato dalla Difesa civica della Regione Lombardia, e che ci è stato gratuitamente consegnato (essendo materiale prodotto da pubblica amministrazione) con contratto di diritto d'uso firmato dai segretari generali dei due Consigli Regionali. Tale software è già in uso non solo presso la sede originaria, ma anche presso altre difese civiche regionali e ciò potrà facilitare la comunicazione interregionale e nazionale. I vantaggi sono evidenti: un miglior accesso e interrogazione per i cittadini al di là della loro stanzialità, ma anche procedure standardizzate di operatività e costituzione, sulle questioni specifiche che ci vengono poste, di un database giuridico e degli adempimenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti gestori di pubblici servizi.

Diaspro deve il nome all'espressione "Digital Administrators Program", è un software sviluppato in modalità open source, perciò trasferibile e adattabile, modulare ed aperto per la gestione di tutte le pratiche dell'Ufficio in tempo reale. Non è quindi un generico sistema di gestione, consultazione o archiviazione, bensì uno strumento che muove le pratiche tra dirigenti, funzionari, punto informazioni e segreteria, accelerando, controllando ed economizzando. Tra i vantaggi, oltre alla dematerializzazione e all'automazione del flusso con eliminazione delle attività ripetitive, va segnalato il controllo in tempo reale dello stato delle pratiche (con conseguente reportistica) sia per l'ufficio, sia per i cittadini.

Sempre nella relazione previsionale di gennaio 2013 si indicava non senza rischio di possibili disattese, anche sulla base dell'esperienza lombarda che ha visto una piena utilizzabilità e funzionalità del software nell'arco di due anni:

"l'ottimizzazione e piena utilizzazione del software sarà possibile verso la fine del 2013 : il lavoro di installazione ma soprattutto l'adattamento del nuovo programma di gestione alle nostre specifiche esigenze comporterà tempi lunghi così come l'adeguamento procedurale dell'ufficio, sulla base di valutazioni di coloro che ci hanno anticipato in questa esperienza e dato che, nel contempo, il lavoro ordinario non può fermarsi, anche se ipotizziamo dei ritardi soprattutto nei primi mesi dell'anno."

Questa previsione temporale è stata ampiamente rispettata negli aspetti positivi e già alla fine del 2013 l'ufficio era in grado di procedere alla completa digitalizzazione e dematerializzazione, attraverso interventi di semplificazione e riduzione dei tempi delle procedure, di riduzione della spesa di carta, di incremento della tracciabilità, di perseguitamento della massima funzionalità di comunicazione con l'esterno.

Possiamo affermare non senza soddisfazione che siamo probabilmente il primo Istituto che ha risposto con efficienza e rapidità alla seguente linea programmatica del Consiglio regionale: prosecuzione del processo di digitalizzazione e dematerializzazione già intrapreso, attraverso interventi di semplificazione e riduzione dei tempi delle procedure, di riduzione della spesa di carta, di incremento della tracciabilità, di perseguitamento della massima funzionalità di comunicazione con l'esterno.

Senza dilungarmi ulteriormente concludo e faccio riferimento per l'impegno del difensore civico a livello nazionale alla proposta di programma per il biennio 2013-2015 presentata dalla sottoscritta e approvata all'unanimità dal Coordinamento dei Difensori civici delle regioni e delle province autonome al momento delle elezioni in qualità di Presidente del Coordinamento, proposta che accludo in appendice.

Lucia Franchini

Attesto per Difesi.

PAGINA BIANCA

1 AUTOMAZIONE PROCEDURE E DEMATERIALIZZAZIONE

Automazione procedure e dematerializzazione

Il 2013 ha rappresentato, per l’Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana, un anno di profondo rinnovamento strutturale e organizzativo, con una sostanziale modificazione delle modalità di gestione delle procedure previste per l’esame delle istanze dei cittadini e con un generale ripensamento dei ruoli e delle funzioni oltre che con una rivalutazione dell’intero procedimento istruttorio.

In coerenza con gli obiettivi imposti dalle norme per la digitalizzazione delle attività amministrative, è stato deciso di utilizzare un nuovo software per tutte le attività di protocollazione dei documenti e di gestione delle pratiche. Questo nuovo software – di nome Diaspro – è stato elaborato per iniziativa del Difensore civico della Regione Lombardia e quindi reso disponibile (in forma di open source) anche per altri Uffici. Nel corso del 2013 il Difensore civico della Toscana ha profondamente contribuito all’implementazione di Diaspro attraverso una generale attività di revisione dello stesso (anche per esigenze di adeguamento alla modalità operative dell’Ufficio) e con l’introduzione di nuove potenzialità e funzioni, rese da subito disponibili a beneficio di tutti gli attuali e futuri utilizzatori del software.

Sulla base di tale esperienza, è stato inoltre realizzato un autonomo sistema di gestione automatizzata dei flussi documentali per le attività del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, realizzazione finanziata e organizzata direttamente dal Difensore civico della Regione Toscana in qualità di attuale Presidente del Coordinamento.

Nel percorso di modernizzazione della pubblica amministrazione e più in generale nel processo di miglioramento delle modalità di gestione dei servizi alle persone, il perseguitamento dell’obiettivo della cd. dematerializzazione rappresenta uno dei maggiori parametri per valutare l’efficienza di funzionamento delle strutture. È ormai di comune percezione che la gestione automatizzata dei flussi procedurali e la sostituzione del documento cartaceo con l’equivalente in forma elettronica rappresenta una preziosa occasione per garantire maggiore efficienza, trasparenza e possibilità di condivisione all’interno e all’esterno degli Uffici oltre che per migliorare il grado di efficacia nello svolgimento delle attività lavorative. Si tratta di mutamento sostanziale delle modalità operative che porta con sé la riduzione dei tempi di definizione delle procedure, la mitigazione dei costi, l’integrazione dei sistemi informatici e il potenziamento delle potenzialità di confronto dei dati, tutte operazioni facilitate dallo sfruttamento delle più moderne tecnologie digitali.

L'automazione dei processi e la dematerializzazione dei documenti rappresentano dunque una risorsa essenziale per amplificare la produttività degli Uffici. Le innovazioni tecnologiche permettono di ripensare i flussi lavorativi rivalutandone la funzionalità rispetto allo scopo e consentono di riflettere sulle possibilità di semplificazione conseguibili con una differente organizzazione del lavoro, obiettivo concretamente realizzabile anche grazie alla gestione delle procedure in forma elettronica. La dematerializzazione offre dunque un'occasione preziosa per la revisione delle attività in essere e per la semplificazione dei rapporti con altre pubbliche amministrazioni e con i cittadini.

Tutte queste considerazioni, del resto, sono alla base della scelta di adottare un comune sistema di workflow documentale, utile a formare archivi informativi condivisi (o quanto meno condivisibili) da tutti gli uffici di difesa civica.

Diaspro è un sistema integrato di protocollo, di gestione dei flussi documentali e di archiviazione digitale dei dati contenuti nel fascicolo elettronico. Il fascicolo elettronico sostituisce in ogni sua parte il corrispondente fascicolo cartaceo, consentendo di realizzare compiutamente l'obiettivo della dematerializzazione. Gli atti vengono formati direttamente in digitale o comunque acquisiti in forma elettronica e sono veicolati nel flusso seguendo procedure predefinite con riduzione delle possibilità di errore o di smarrimento dei documenti, con differenziazione dei ruoli attribuiti agli operatori e loro responsabilizzazione in funzione delle prerogative associate al profilo di ciascuno di essi.

La gestione elettronica del processo è il fondamentale elemento di razionalizzazione e di ottimizzazione delle attività poiché la trasposizione in termini informatici dell'iter consente di eliminare passaggi ripetitivi o inutili, di fare chiarezza sul ruolo, sulle competenze e sulle responsabilità di ciascun "attore" del processo, di riorganizzare e semplificare procedure divenute spesso inutilmente troppo complesse e non più rispondenti alle finalità per le quali sono state pensate.

L'automazione del procedimento consente all'operatore di interagire con il sistema, con i colleghi e con gli utenti esterni attraverso una scrivania digitale con evidenza di tutte le attività da compiere e dello stato di avanzamento di quelle già realizzate, con controllo dell'iter di svolgimento della procedura, possibilità di condividere informazioni e documenti, funzionalità di verifica e di monitoraggio sul rispetto della tempistica dell'iter.

La gestione elettronica della procedura assicura inoltre una maggiore trasparenza contribuendo all'obiettivo del buon andamento degli uffici pubblici e garantendo una migliore vicinanza nel rapporto con i cittadini. A questi ultimi, in effetti, è consentito accedere al proprio fascicolo elettronico – previa autenticazione sul portale dedicato – e così conoscere in tempo reale lo stato della procedura, estrarre copia di tutta la documentazione agli atti e