

Allegato 7. Documento di indizione degli Stati Generali della difesa civica

Ombudsman Italia: gli stati generali della difesa civica verso la nuova Rete di collaborazione e rappresentanza dei difensori civici italiani

1. Come nasce questa iniziativa

- a. In un contesto in cui non sembrano sussistere le condizioni per una rapida approvazione in Parlamento di una Legge quadro organica, le iniziative legislative che potrebbero riformare l'attuale disciplina della difesa civica su scala nazionale o la ignorano (Dlgs "Brunetta") o ne prefigurano un riassetto sulla base della mera riduzione del numero dei difensori civici ("Bozza Calderoli" per il Codice delle autonomie). Occorre dunque portare l'attenzione del dibattito pubblico sull'importanza delle funzioni che svolgiamo, perché vengano presi in esame provvedimenti che vadano nella direzione della realizzazione di un ordinamento organico della difesa civica in Italia, fondato sull'indipendenza, sull'obbligatorietà, sulla prossimità.
- b. L'eccessiva frammentazione della compagine della difesa civica nei confronti delle altre istituzioni è uno dei motivi principali che ad oggi ha impedito di raggiungere questi obiettivi. Come Coordinamento dei difensori civici regionali e delle province autonome riteniamo che questa frammentazione non sia superabile semplicemente con una riforma del regolamento interno del Coordinamento, tale da meglio disciplinare le modalità di coinvolgimento dei difensori civici locali nelle strutture già esistenti. Si è deciso dunque di lavorare per la nascita di un nuovo soggetto rappresentativo non necessariamente riconducibile ad una evoluzione o ad una federazione di quanto già esistente.
- c. L'organizzazione di una serie di assemblee generali della difesa civica su scala nazionale dovrebbe servire per costruire legittimazione attorno ad un soggetto che possa porsi come interlocutore forte e credibile nel perorare la causa della difesa civica e dei cittadini che ne sono la ragione sociale.

2. Finalità della rete di rappresentanza

- a. Far riconoscere (nelle istituzioni – nell'opinione pubblica – nella cittadinanza) un ruolo da protagonista alla difesa civica per ciò che riguarda la costruzione di un nuovo rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione e per la tutela dei diritti, con particolare riferimento ai diritti fondamentali.
- b. Migliorare la qualità e l'efficacia della difesa civica
- c. Aumentare la copertura territoriale e promuovere un quadro normativo unitario nazionale
- d. Aumentare le risorse a disposizione
- e. Far riconoscere che la difesa civica è parte integrante dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale
- f. Sancire un generale principio di sussidiarietà verticale tra gli enti che prevedono la difesa civica in Statuto, similmente a quanto già avviene per quanto previsto all'art. 25 della L. 241/90 limitatamente al riesame del diniego di accesso ai documenti amministrativi.

3. Caratteri della Rete di rappresentanza

- a. Un organismo ampio ed unitario che rappresenti la difesa civica nei confronti delle istituzioni a tutti i livelli territoriali e degli organismi internazionali che si occupano di tutela dei diritti.
- b. Un organismo capace di assicurare il censimento dei difensori civici e la creazione di un network stabile di collaborazione tra i difensori civici (newsletter, forum, blog...)

c. Un organismo che si occupi della rappresentazione e comunicazione dell'attività complessiva dei difensori civici sul territorio

4. Il Comitato promotore

a. Il Coordinamento dei dd.cc. regionali e delle p.a. si è posto concretamente il problema di rappresentare tutta la difesa civica come un soggetto unitario, coinvolgendo progressivamente una rappresentanza costituita da difensori civici di città e province, eletti su base regionale o cooptati, là dove l'elezione non si è rivelata possibile per carenze organizzative sul territorio. Rimane tuttavia necessario assicurare una sempre maggiore legittimazione anche alla rappresentanza di quelle regioni che non hanno il difensore civico regionale e/o forme di coordinamento regionale.

b. Per assicurare alla rappresentanza una sempre maggiore legittimazione non basta dunque una riforma del regolamento interno del Coordinamento, ma occorre far nascere un nuovo soggetto rappresentativo non necessariamente riconducibile ad una federazione o ad una evoluzione di quanto esistente (Coordinamento dei dd.cc. regionali e delle pp.aa., Coordinamento dei dd.cc. metropolitani, Coordinamenti regionali, ANDCI). Crediamo dunque vi sia la necessità di convocare tutti i difensori civici in assemblea.

5. Calendario

I passi che portano alla costituzione della nuova "rete" di rappresentanza sono i seguenti.

Ottobre 2009 - Definizione del documento base (questo che state leggendo)

Discussione (telematica) sul documento base e sulla composizione del Comitato costitutivo della nuova rete di rappresentanza

Novembre 2009 - Assemblee territoriali (Sud e Sicilia: 6-7 Novembre, Matera; Centro e Sardegna: 16 Novembre, Firenze; Nord: Verona, data da fissare)

Nelle assemblee si individuano i principi di funzionamento della Rete e si eleggono i delegati che vanno a formare il Comitato costitutivo

Gennaio 2010 - Inizio lavori del Comitato costitutivo per l'individuazione dell'Atto costitutivo e del regolamento della Rete nazionale di rappresentanza

Maggio 2010 - Approvazione dell'Atto costitutivo e del regolamento della nuova rete di rappresentanza da parte del Comitato costitutivo.

6. Gli stati generali

Abbiamo organizzato una serie di assemblee territoriali che intendono chiamare a raccolta tutti i difensori civici attivi in Italia. Nelle fasi iniziali di ciascuna assemblea è previsto un confronto con gli amministratori, anche per una loro maggiore sensibilizzazione. Verranno poi discussi i principi fondamentali che dovranno orientare l'attività di questa rappresentanza che va a costituirsi. Infine verranno eletti i delegati che formeranno l'assemblea costitutiva di questo nuovo soggetto rappresentativo.

7. Svolgimento delle assemblee territoriali

a. Alle assemblee territoriali possono partecipare con diritto di voto tutti i difensori civici effettivamente in carica (compresa l'eventuale prorogatio) al momento dello svolgimento delle assemblee.

b. La prima parte delle assemblee potrà essere dedicata agli interventi degli ospiti istituzionali, cui potrà seguire un breve dibattito.

c. La seconda parte delle assemblee territoriali, volta alla costituzione della rete di rappresentanza, si svolgerà secondo questo ordine del giorno:

1. Relazioni introduttive (Difensore civico che organizza/presiede l'assemblea, Coordinatore nazionale o suo delegato);
2. Individuazione linee guida per le regole della rappresentanza unitaria (principi che il Comitato costitutivo dovrà rispettare nella redazione e approvazione di atto costitutivo e regolamento);
3. Elezione dei delegati (che vanno a formare il Comitato costitutivo)

8. In particolare: l'elezione dei delegati che formano il Comitato costitutivo

a. Per motivi logistici le assemblee territoriali si terranno in diverse sedi e date. Vanno pertanto predeterminate regole uniformi che presiedono all'individuazione del Comitato costitutivo della rete nazionale, composto dai rappresentanti delle esperienze più significative della difesa civica italiana. Solo su questo profilo il dibattito dovrà essere precedente allo svolgimento degli stati generali e, necessariamente, potrà svolgersi soltanto per via di posta elettronica. Senza regole uniformi predeterminate non sarebbe possibile eleggere i delegati in sedi separate.

b. Salvi gli emendamenti anteriori al 6 Novembre, data di svolgimento della prima assemblea, il Comitato costitutivo della Rete di rappresentanza nazionale è formato nel modo seguente:

1. Nel Comitato costitutivo ogni regione/provincia autonoma è rappresentata dal difensore civico regionale (o delle Provincia autonoma di Trento e Bolzano), ove esistente.

2. Nel Comitato costitutivo ogni regione è rappresentata altresì da un delegato eletto in sede di assemblea territoriale (stati generali), a maggioranza dei presenti, tra i difensori civici (provinciali, delle città metropolitane, comunali e delle comunità montane) di ciascuna regione. Non sono ammesse deleghe. Le candidature o autocandidature vengono raccolte direttamente in assemblea.

3. Del Comitato costitutivo fanno parte quattro difensori civici provinciali, rispettivamente eletti, in sede di assemblea territoriale, da quattro collegi costituiti dai difensori civici provinciali appartenenti a ciascuna area:

Sud: Sicilia, Calabria, Basilicata, Campania, Puglia;

Centro: Molise, Abruzzo, Lazio, Toscana, Umbria, Marche, Sardegna;

Nord-Est: Emilia-Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Province autonome di Trento e Bolzano;

Nord-Ovest: Lombardia, Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta.

Votano anche i difensori civici regionali o delle province autonome che, in forza di convenzione, rappresentano in via esclusiva la difesa civica comunale, provinciale e delle comunità montane nella propria regione o provincia autonoma.

4. Soltanto nel caso in cui la quota non sia stata raggiunta sub 2, il Comitato costitutivo è integrato da rappresentanti dei difensori civici delle città metropolitane (come individuate dal D.Lgs 267/200 e dall'art. 114 della Costituzione) eletti in separata sede nei 20 gg. successivi all'assemblea dal Coordinamento dei difensori civici metropolitani, fino a raggiungere il numero di quattro complessivamente.

5. Le elezioni sono verbalizzate e avvengono con voto segreto.

9. Compiti del Comitato costitutivo

a. Il Comitato costitutivo, tenendo conto delle proposte emerse in sede di assemblee territoriali, entro Maggio 2010, predispose e approva l'Atto costitutivo ed il regolamento della Rete di rappresentanza, fissando la prima elezione del nuovo organismo rappresentativo nel 2011.

b. Nelle more rappresenta la difesa civica italiana anche attraverso il Coordinatore, coadiuvato dall'eventuale Comitato esecutivo, eletti a maggioranza nella prima seduta.

10. Individuazione dei principi dell'atto costitutivo e della dichiarazione d'intenti

a. L'atto costitutivo dovrà far riferimento nel Preambolo ai principali documenti nazionali ed internazionali, con particolare riferimento a quelli che citano espressamente la difesa civica:

- Costituzione italiana artt. 2, 3, 97;
- Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea;
- Indirizzi espressi dall'ONU, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali;
- Leggi statali, statuti e leggi regionali, statuti degli altri enti territoriali
- Risoluzioni adottate dal Congresso delle regioni e dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa in materia di difesa civica.

b. Nell'atto costitutivo potranno, in particolare, essere citate le circostanze seguenti:

1. La difesa civica esiste in oltre la metà degli stati che fanno parte dell'ONU ed in particolare nelle democrazie più avanzate;
2. E' compito dei difensori civici tutelare il diritto alla buona amministrazione e operare a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione assicurando che atti e comportamenti dei soggetti pubblici o titolari di funzioni e servizi pubblici siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia, economicità dell'azione amministrativa e delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi;
3. Una difesa civica generalizzata e forte a disposizione di tutti i cittadini e che operi nei confronti di tutte le amministrazioni può contribuire a recuperare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

11. Individuazione dei principi del regolamento

a. Sulla base dell'esperienza del Coordinamento dei difensori civici regionali e delle province autonome, tenendo conto di quanto previsto per l'elezione del Comitato costitutivo, i principi che orientano il contenuto del regolamento potrebbero essere i seguenti:

1. Dell'organismo di rappresentanza fanno parte esclusivamente i difensori civici in carica presso le Regioni, le Province autonome, le Province, le città metropolitane, i Comuni, le Comunità montane o le Unioni di tali Enti. Con la cessazione dall'incarico la decadenza è automatica;
 2. Nell'organo rappresentativo della difesa civica italiana va garantito almeno un rappresentante per Regione. Altri possibili criteri concorrenti subordinati sono:
 - a) Numero dei difensori civici attivi in un certo ambito territoriale che esprime un rappresentante;
 - b) Popolazione rappresentata in termini quantitativi,
 - c) Tipologia di ente (d.c. regionali, provinciali, comunali, di comunità montane, di città metropolitane).
 3. Salvo quanto previsto dalle leggi (regionali) vigenti, i rappresentanti della difesa civica territoriale all'interno della Rete nazionale sono eletti a maggioranza da un collegio formato da tutti i difensori civici in carica nella regione ovvero dal Coordinamento regionale, ove esistente.
 4. Tutti i rappresentanti hanno pari dignità (una testa – un voto). La delega è possibile solo a favore di un altro membro della Rete, che può esercitare una sola delega, ovvero di un componente dell'ufficio. Quando la difesa civica degli altri enti territoriali è assicurata esclusivamente, mediante convenzioni, dal Difensore civico regionale o delle Province autonome, il difensore civico regionale o delle Province autonome viene in considerazione, anche in sede di votazione, anche come difensore civico degli altri Enti territoriali.
 5. La cessazione dall'incarico di difensore civico comporta automaticamente la decadenza da rappresentante.
 6. Dovrà essere previsto un coordinatore e potrà essere previsto un Comitato esecutivo, comunque denominato.
 7. Verrà previsto lo svolgimento, a cadenza pluriennale, di assemblee plenarie della difesa civica, in particolare per determinare gli indirizzi dell'attività della rete e nominare i rappresentanti che non fosse stato possibile rinnovare altrimenti.
- b. Nell'attività del Comitato costitutivo e fino all'approvazione del Regolamento andranno osservati i principi individuati nel presente documento.

c. L'Atto costitutivo ed il regolamento saranno approvati con la maggioranza assoluta dei componenti eletti nell'organismo di rappresentanza.

Glossario

Assemblee territoriali: Sono le assemblee che si svolgono a partire dal mese di Novembre (nel loro insieme: gli stati generali della difesa civica) nelle quali si individuano i principi che andranno dettagliati nell'atto costitutivo e nel regolamento e si eleggono i delegati che andranno a formare il Comitato costitutivo

Comitato promotore: è il Coordinamento dei difensori civici regionali e delle province autonome, che si fa promotore della Rete di collaborazione e rappresentanza dei difensori civici italiani (Rete di rappresentanza). Il Coordinamento rimane in vita fino a che eventualmente non delibererà di sciogliersi a seguito della costituzione del nuovo soggetto rappresentativo.

Comitato costitutivo: è il Comitato costituito dai delegati eletti nelle assemblee territoriali, che definisce e approva l'Atto costitutivo e Regolamento della Rete di rappresentanza. Rete di rappresentanza (Rete di collaborazione e rappresentanza dei difensori civici italiani): è il nuovo soggetto rappresentativo della difesa civica italiana che si va a costituire.

Ancona-Roma, 19 Ottobre 2009

Samuele Animali
Ombudsman regionale – Marche
Coordinatore nazionale dei Difensori civici regionali