

Intervento del Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani

Audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione – 15 maggio 2025

Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

vi ringrazio sentitamente per aver voluto ascoltare la voce del **Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani** nell'ambito dell'**indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa**, che affronta oggi una delle sfide più urgenti e strategiche per il nostro Paese: ridurre la complessità e rendere l'azione amministrativa realmente accessibile ai cittadini.

Chi è il Difensore civico: radici, natura, missione

Il **Difensore civico** è una figura di garanzia che trae origine dai modelli nordici di *Ombudsman*, istituiti per la prima volta in Svezia nel 1809. È un'istituzione indipendente e imparziale, chiamata a **tutelare i diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione**, intervenendo in caso di disfunzioni, ritardi, inadempienze, silenzi, ma anche per promuovere la cultura della legalità amministrativa e la trasparenza.

Nella storia, possiamo riconoscere un'anticipazione ideale di questo ruolo nella figura del **Tribuno della Plebe dell'antica Roma**, istituito per difendere i cittadini più deboli dagli abusi del potere. Come allora, anche oggi il Difensore civico è chiamato a intervenire a tutela dei diritti, senza potere coercitivo ma con l'autorevolezza della funzione di garanzia e con l'indipendenza necessaria a mediare tra amministrazione e cittadino.

La figura del Difensore civico è stata introdotta **con legge ordinaria**, non costituzionale. Il primo riferimento normativo a livello nazionale risale alla **legge n. 142 del 1990** (ordinamento delle autonomie locali), poi confluita nel **Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000)**, che ha previsto la possibilità per comuni e province di istituirlo. Successivamente, la **legge n. 59/1997** (riforma Bassanini) ha previsto forme di Difensore civico anche nell'ambito delle amministrazioni centrali e regionali, ma **senza riconoscimento costituzionale**. Da allora, però, **nessun ulteriore passo è stato compiuto per**

consolidarne e potenziarne il ruolo a livello nazionale, e questa **assenza di evoluzione normativa** ci pone oggi in un quadro istituzionale non più adeguato alla realtà dei bisogni.

Oggi i Difensori civici regionali e delle Province autonome operano in forza di leggi regionali, su mandato delle **Assemblee legislative regionali**, ma **manca una disciplina organica a livello statale**, e la **Costituzione non ne prevede né definisce il ruolo**.

Per confronto: in alcune Costituzioni europee, come quella spagnola o quella portoghese, esiste una previsione specifica dell'**Ombudsman** o di figure simili a garanzia dei diritti dei cittadini.

Questo è anche uno dei **punti deboli strutturali** del sistema italiano di tutela amministrativa, che andrebbe superato con un **riconoscimento normativo pieno, uniforme e possibilmente costituzionale**, come auspichiamo da tempo come difesa civica italiana.

In Italia **la sua presenza non è ancora omogenea sul territorio nazionale**: alcune Regioni, come la **Sicilia e la Puglia**, non hanno ancora istituito formalmente questa figura, privando i cittadini di un presidio essenziale di garanzia.

Per questo riteniamo che **questa audizione non sia solo un momento di ascolto**, ma **una concreta occasione per chiedere, come Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani, un rafforzamento normativo e istituzionale** del nostro ruolo: in una società sempre più complessa, il Difensore civico può essere parte della soluzione.

La nostra funzione: ascolto, mediazione, proposta

Come **Coordinamento nazionale**, riuniamo tutti i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome italiane. La nostra esperienza ci consente di raccogliere e sistematizzare migliaia di segnalazioni l'anno, restituendo una fotografia concreta e aggiornata delle principali difficoltà nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

In qualità di **Difensori civili**, rappresentiamo un'istituzione di garanzia che si pone ogni giorno come ponte operativo, imparziale e concreto tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Accogliamo migliaia di istanze da tutta Italia, che spesso denunciano disfunzioni procedurali, silenzi amministrativi, ostacoli digitali e barriere all'accesso effettivo ai diritti fondamentali.

Eppure, il Difensore civile non è – e non deve essere – una funzione “minore”. Al contrario, è **un presidio democratico avanzato**, un interlocutore privilegiato nella ricerca dell'equilibrio tra l'esigenza di legalità e l'esercizio effettivo dei diritti. Una figura di prossimità, gratuita, facilmente accessibile, che può **sdrammatizzare il contenzioso** e ridurre i conflitti, rappresentando una **forma di garanzia pre-contenziosa** tanto a vantaggio dei cittadini quanto delle amministrazioni e degli organi giurisdizionali.

L'attualità dell'istituto impone una visione dinamica e aperta. Il Difensore civile non è solo un garante formale: è una figura **colloquiale, informativa, partecipativa**. Agisce all'intersezione tra cittadinanza attiva, trasparenza amministrativa e buon andamento, contribuendo a una **PA che sa ascoltare e sa spiegare**, non solo rispondere.

Spesso, queste difficoltà non derivano da una mancanza normativa, ma da un eccesso di burocrazia, da regolamenti non armonizzati, da sistemi digitali che non dialogano, da un linguaggio amministrativo troppo tecnico. E soprattutto, da **un fenomeno che appare in crescita: il silenzio della Pubblica Amministrazione**.

I silenzi della PA: quando il cittadino viene ignorato

Il **silenzio amministrativo** non è solo una mancata risposta: è una negazione della relazione, un'assenza di riconoscimento che lascia il cittadino in un limbo di incertezza e frustrazione. È qui che il Difensore civile interviene: per **rompere il silenzio**, riattivare il dialogo, sbloccare procedimenti, e soprattutto, per **ridare dignità alla persona** che ha diritto a una risposta.

Contributo all'indagine conoscitiva: tre direttrici di impegno

1. **Semplificazione come accessibilità ai diritti:** La semplificazione deve partire dal punto di vista dell'utente. Per un cittadino, compilare un

modulo può significare accedere a una prestazione sanitaria, ottenere un alloggio pubblico, ricevere un sussidio. Se quel modulo è incomprensibile, il diritto resta sulla carta.

2. **Digitalizzazione inclusiva, non escludente:** La transizione digitale è un'opportunità, ma spesso i cittadini ci segnalano portali complessi, malfunzionamenti, mancanza di supporto umano. La tecnologia, senza attenzione alla fragilità sociale e digitale, **può trasformarsi in una nuova forma di disuguaglianza.**

E' facile intuire le difficoltà che possono incontrare gli over 65 (ma non solo) con minori competenze digitali, le persone affette da patologie invalidanti e le persone detenute o private della libertà personale, nell'utilizzo, o prima ancora, nell'attivazione delle suddette modalità di accreditamento per i servizi online della Pubblica amministrazione, infatti:

- ✓ per l'utilizzo della Carta Nazionale dei Servizi - CNS come sistema di autenticazione è necessario dotarsi di un computer con un lettore di smart card e possedere sufficienti competenze digitali;
- ✓ per l'utilizzo della Carte d'identità digitale – CIE è richiesto il possesso di uno smartphone (Android e iPhone) o di un computer e possedere sufficienti competenze digitali;
- ✓ il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) interessa circa il 63% della popolazione maggiorenne, con una distribuzione non omogenea né per fasce d'età né per area geografica. Quasi tutti i ragazzi della fascia 18-24 anni possiedono lo SPID, situazione molto diversa tra gli oltre 75 anni dove meno di 1 su 4 ha attivato la propria identità digitale (dati Osservatori.net *Digital Innovation*), anche se con il *Decreto Semplificazioni*, entrato in vigore il 22 giugno 2022, è stata data la possibilità di disporre di un'identità SPID con delega, in modo da far ottenere l'Identità Digitale a persone anziane.

Quindi, è realistico ipotizzare che una consistente percentuale di popolazione corra il rischio di essere esclusa dall'utilizzo di tutti i servizi online offerti dalla pubblica amministrazione.

3. Il Difensore civico come strumento di monitoraggio civico:

Proponiamo che i Difensori civici possano:

- Segnalare **criticità sistemiche** nel funzionamento della PA;
- Verificare l'**accessibilità dei servizi digitali** per le categorie vulnerabili;
- Contribuire alla **valutazione dell'efficacia delle politiche di semplificazione** anche attraverso l'analisi delle segnalazioni ricevute.

Per un riconoscimento normativo pieno

Ad oggi, **non esiste un quadro normativo nazionale aggiornato** che riconosca in modo pieno, uniforme e stabile il ruolo del Difensore civico in tutte le Regioni e Province autonome. Questo genera squilibri territoriali, incertezze operative e una limitata valorizzazione del nostro contributo.

Chiediamo dunque che il **Coordinamento nazionale dei Difensori civici** venga riconosciuto come **interlocutore istituzionale stabile**, anche nei processi di valutazione normativa, consultazione pubblica e monitoraggio delle politiche.

Come ha ricordato il **Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa**, il Difensore civico **"contribuisce, da una parte, a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo e, dall'altra, a migliorare i rapporti tra la pubblica amministrazione e gli utenti"**. Una definizione che ancora oggi coglie il cuore della nostra funzione.

Nella giornata di martedì 13 maggio u.s. in occasione della cerimonia per il conferimento della *Laurea honoris causa* presso l'Università di Coimbra, il Presidente della Repubblica Italiana Sergio Mattarella ha rivolto un sentito elogio alla nuova Mediatrice europea, Teresa Anjinho. L'intervento del Presidente **Sergio Mattarella**, nel quale ha richiamato il ruolo della

Mediatrice europea, costituisce un segnale forte e significativo del valore che le istituzioni di garanzia rivestono nel quadro della democrazia contemporanea.

In un tempo in cui i cittadini spesso avvertono distanza, complessità e talvolta opacità nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e con le istituzioni europee, il riferimento del Capo dello Stato alla figura della Mediatrice – organo indipendente istituito per tutelare i cittadini da casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni dell’UE – rimette al centro la questione della **trasparenza, dell’imparzialità e dell’accessibilità dell’azione amministrativa**.

Non è casuale che il Presidente della Repubblica abbia voluto richiamare un’istituzione che, pur operando fuori dai circuiti decisionali, ha la forza della **moral suasion**, dell’ascolto, della mediazione, dell’inchiesta documentata e della proposta ragionata. È il riconoscimento che **la buona amministrazione non si misura solo dalla velocità delle decisioni, ma anche dalla capacità di essere comprensibile, equa e umana**.

Il legame con l’esperienza italiana dei Difensori civici è immediato. La figura del Mediatore europeo rappresenta a livello sovranazionale quella stessa funzione di **tutela non giudiziaria**, di **filtro pre-contenzioso** e di **dialogo strutturato** tra cittadini e amministrazioni che i Difensori civici svolgono sul territorio. È, in altri termini, **un modello** a cui guardare anche per il rafforzamento della difesa civica nazionale e regionale.

Le parole di Mattarella ci ricordano che le democrazie non si fondano solo sul diritto formale, ma anche su strumenti che **ricompongono le fratture**, che **danno voce al disagio civico** e che **rendono più umana l’amministrazione**. In questo senso, Difensori civici e Mediatori non sono funzioni minori, ma **presidi avanzati di cittadinanza attiva e consapevole**, indispensabili per una pubblica amministrazione moderna, trasparente e vicina alle persone.

Conclusione: semplificare è rispettare

Nel corso del mio mandato ho avuto modo di sperimentare con mano non solo le grandi potenzialità dell’istituto della difesa civica, così versatile e dinamico, ma anche e soprattutto la sua concreta efficacia operativa e la

crescente autorevolezza istituzionale che può assumere quando pienamente riconosciuto e valorizzato. La difesa civica, con il suo approccio dialogico, informale e orientato alla soluzione, è in grado di incidere in profondità sia nel rapporto tra cittadini e amministrazione, promuovendo fiducia e trasparenza, sia all'interno dell'amministrazione stessa, stimolando una cultura del servizio, della responsabilità, della correzione degli errori e del miglioramento continuo. È in questa prospettiva che il dialogo costante e costruttivo con le istituzioni, anche attraverso occasioni come questa audizione, può e deve tradursi in una forma avanzata di collaborazione tra soggetti pubblici: una collaborazione che, mettendo al centro i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, restituisce attenzione concreta ai diritti, ai doveri e alla dignità della persona, rafforzando al contempo la qualità democratica dell'azione amministrativa.

Semplificare **non significa solo alleggerire procedure**, ma **riconoscere la dignità del cittadino nel suo rapporto con lo Stato**. Il Difensore civico è un presidio di questo rispetto. Un garante silenzioso, ma determinato, che oggi chiede di non essere più marginale, ma parte integrante del cambiamento.

Mettere il cittadino al centro, valorizzare l'ascolto, costruire fiducia. È in questo spirito che ribadiamo la disponibilità del Coordinamento nazionale dei Difensori civici a essere parte attiva in questo percorso di riforma, con spirito collaborativo, propositivo e costruttivo.

Grazie per l'attenzione.

Dott. Marino Fardelli

Difensore Civico della Regione Lazio

Presidente del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome Italiane

mfardelli@regione.lazio.it