

**Paolo Patanè**  
Dottore in Giurisprudenza

## Ombudsman

La locuzione svedese *Ombudsman* (letteralmente «rappresentante») risale al 1809, quando in Svezia i poteri del monarca assoluto vennero limitati con l'istituzione del *Justitieombudsman*, un commissario di nomina parlamentare scelto tra persone di sicura moralità e competenza con il compito di controllare il rispetto delle leggi e di provvedere nel caso di violazioni da parte della amministrazione e della magistratura. Nel tempo, questa figura è stata affiancata da altre analoghe con campi di intervento più settoriali, ad es. il *Militieombudsman* per il controllo dell'amministrazione militare, e ancora *Ombudsman* per i settori dell'*Anti-trust* e della stampa. Più di recente l'istituto ha conosciuto diffusione anche in altri Paesi europei. Fra le tante diverse esperienze si può citare quella del *Parliamentary Commissioner* (Commissario Parlamentare) inglese (1967), nominato dal sovrano su proposta governativa, e quella del *Médiateur* francese (1973), nominato dal Consiglio dei Ministri. In entrambi i casi si tratta di organi cui i cittadini non possono rivolgersi direttamente, dovendo passare le loro richieste attraverso il filtro di un parlamentare che trasmetterà il reclamo all'*Ombudsman* soltanto se ritenuto fondato.

### Il Difensore Civico

I primi dibattiti dottrinali circa l'opportunità di inserire anche nel nostro ordinamento la figura del Commissario parlamentare o Difensore Civico (DC), evitando tuttavia la duplicazione e sovrapposizione di competenze con la magistratura, risalgono alla seconda metà degli anni Sessanta, ricercandone la copertura costituzionale nell'art. 82 Cost. che consente di istituire Commissioni parlamentari di inchiesta oppure — opinione poi prevalsa — nell'art. 97 Cost. che afferma invece il principio di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione. L'istituzione del primo DC regionale in Italia risale al 1971 nella Regione Toscana. Quella del DC è ormai una figura che ha ricevuto pieno riconoscimento giuridico nelle leggi dello Stato che ne tracciano compiti e poteri, affidando poi all'autonomia di Statuti e Regolamenti di Regioni, Province e Comuni il compito di delinearne con precisione la normativa di dettaglio. La varietà di situazioni (ogni Regione, Provincia o Comune è libero di istituire il DC) non impedisce comunque di evidenziare, al di là delle differenze, un insieme di tratti comuni che caratterizzano la figura. Nel prosieguo, si parlerà in generale di DC riferendosi a caratteristiche che sono co-

muni alle tre tipologie (regionale, provinciale e comunale), mentre si aggiungerà un'apposita specificazione (es. «regionale») per i casi in cui si tratti di peculiari poteri propri solo di alcune tipologie.

Il DC si occupa di casi di ritardi, negligenze, irregolarità, disfunzioni, carenze, omissioni, vere e proprie illegittimità della Pubblica Amministrazione e talvolta anche dei privati concessionari di pubblici servizi (ad es. i gestori dei trasporti extraurbani o del servizio di raccolta rifiuti), denunciati dai cittadini o di cui venga in qualsiasi modo a conoscenza, potendosi attivare anche d'ufficio. I poteri attraverso cui esercita le proprie funzioni sono abbastanza penetranti. Può consultare e ottenere copia di tutti gli atti e i documenti riguardanti il caso sottoposto ad esame, senza possibilità dell'amministrazione interessata di opporre il segreto d'ufficio, talvolta anche mediante l'accesso diretto agli uffici in cui i documenti sono custoditi (potere ispettivo). Può inoltre realizzare un esame della pratica insieme al funzionario responsabile del procedimento, anche per dare modo a quest'ultimo di spiegare, in contrapposizione alle ragioni del ricorrente, quelle dell'amministrazione e ricercare insieme una soluzione condivisa del problema.

Accertata l'esistenza della disfunzione, il DC può fissare un congruo termine entro il quale l'Amministrazione è tenuta a emettere il provvedimento richiesto eliminando la disfunzione. Qualora, nonostante l'intimazione ricevuta, l'amministrazione continuasse nel suo atteggiamento, il DC regionale avrà facoltà di nominare un commissario *ad acta* che, sostituendosi agli organi rimasti inattivi della Pubblica Amministrazione, dovrà emanare in loro vece gli atti richiesti (art. 136 del D. Lgs. n. 267/2000). È accaduto talvolta che la

nomina di commissari *ad acta* da parte del DC regionale sia stata considerata come prova dello stato di disordine amministrativo in cui versano alcuni enti, tale da giustificare lo scioglimento dei relativi organi. Resta ferma inoltre la possibilità del DC di sanzionare il funzionario colpevole delle disfunzioni avviando l'azione disciplinare presso gli organi competenti.

Occorre comunque segnalare che l'inattività del funzionario di fronte alle richieste dell'*Ombudsman* può anche costituire reato (omissione di atti d'ufficio). Qualora nell'esercizio delle proprie funzioni l'*Ombudsman* venisse a conoscenza di fatti che possano costituire reato, avrà l'obbligo di segnalarli alla magistratura essendo egli stesso un pubblico ufficiale. È previsto inoltre che il DC possa costituirsi parte civile per ottenere il risarcimento dei danni nei processi penali riguardanti una serie di reati (ad es. rapina, percosse, lesioni, sfruttamento della prostituzione), quando ne siano state vittime persone portatrici di *handicap* (art. 36 della legge n. 104/1992), previsione avente lo scopo di tutelare i soggetti più deboli.

Spetta inoltre al DC comunale o provinciale il controllo sulla legittimità delle delibere delle Giunte e dei Consigli che riguardano appalti, affidamento di servizi, dotazioni organiche e assunzioni di personale, a condizione che ne faccia richiesta un quarto dei consiglieri comunali o provinciali (art. 127 del D. Lgs. n. 267/2000). Se a seguito del controllo il DC ritiene presenti motivi di illegittimità delle delibere, invita l'organo emanante a riconsiderarle. L'organo interessato potrebbe confermarle a maggioranza assoluta dei propri componenti, ritenendo di non dar seguito ai rilievi mossi, oppure decidere di accogliere i rilievi modificando la delibera o lasciandola decadere.

In genere l'elezione del DC è affidata ai rispettivi Consigli (comunale, provinciale, regionale) degli enti interessati, in prima battuta con una maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti l'organo stesso. Un *quorum* così elevato ha la finalità di far sì che la scelta cada su candidature largamente condivise, su cui convergano schieramenti di maggioranza e opposizione. Tuttavia, se dopo un certo numero di votazioni (in genere alla terza) non si riesce ad avere la «fumata bianca», il *quorum* viene abbassato alla maggioranza assoluta (metà più uno dei componenti l'organo votante). In questo caso la maggioranza di governo dell'ente ha praticamente mano libera nella scelta della persona cui affidare l'incarico.

Va inoltre aggiunto che esiste tutta una serie di limiti più o meno penetranti atti a circoscrivere le possibilità di scelta. Accanto al possesso di esperienza in ambito giuridico-amministrativo e di adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità, le norme richiedono, ad esempio, che il DC non sia dirigente o funzionario di partito, amministratore o dipendente di società con partecipazione dell'ente che lo elegge o di società e imprese concessionarie di servizi pubblici. Inoltre il DC non può ricoprire le cariche di parlamentare nazionale, di assessore, di consigliere (in alcuni casi anche semplicemente di consigliere circoscrizionale) e più in generale una carica pubblica elettiva, e talvolta viene richiesto che non l'abbia ricoperta neanche nel recente passato (ad es. nei 5 anni antecedenti al momento della candidatura a DC). Vengono inoltre esclusi quanti, in ragione della propria attività di lavoro, abbiano rapporti continuativi con l'ente chiamato a eleggere il Difensore. Le limitazioni indicate hanno lo scopo di evitare l'insorgere di conflitti di interesse,

assommando nella stessa persona fisica la qualifica di controllore (DC) e di controlato (amministratore pubblico o privato che sia). Per tutta la durata dell'incarico, l'accettazione di una candidatura in elezioni politiche o amministrative comporterà la decadenza dall'incarico stesso. L'ansia di separare la figura del DC da ogni connessione politica ha spinto talvolta il legislatore a prevedere addirittura che non possa attivarsi qualora la richiesta di intervento provenga da amministratori pubblici (consiglieri regionali, comunali, ecc.). Si arriva in questo modo alla situazione paradossale in cui, anche se i fatti segnalati sono gravi, l'*Ombudsman* non può intervenire semplicemente perché la segnalazione proviene da un organo «politico», privando in questo modo le minoranze di uno strumento di controllo sull'operato della amministrazione.

Va da sé che il DC, pur essendo eletto in seno a Regioni o enti locali, proprio per poter rendere efficace la sua funzione di controllo, è del tutto svincolato da direttive e ordini che dovessero provenire dai vertici politici (Sindaco, Consiglio Comunale, ecc.) o burocratici (ad es. Segretario Comunale) dell'ente. Per quanto concerne le risorse (attrezzature, locali, spese di funzionamento) di cui si avvale il DC per l'esercizio delle sue funzioni, queste sono decise in genere dal Consiglio dell'ente presso il quale esercita tali funzioni (Consiglio comunale, provinciale, regionale), spesso sentito il parere del Difensore medesimo, e risultano a carico del bilancio dell'ente stesso. Il personale è tratto anch'esso dai ruoli dell'ente e distaccato presso gli uffici del DC, anche se in qualche caso, per compiti che necessitano di particolare specializzazione, è consentito il ricorso a personale esterno assunto a tempo determinato. Quanto ai rapporti

con la magistratura, talvolta la presentazione di ricorsi dinanzi a organi giudiziari impedisce la successiva presentazione di reclami al DC. In ogni caso, anche quando questo limite non sia previsto nella normativa, è consuetudine dei DC sospendere l'esame del reclamo in attesa della decisione del giudice.

### Il Mediatore europeo

L'istituto dell'*Ombudsman* ha trovato applicazione anche a livello della Unione Europea con l'istituzione del Mediatore europeo. Si tratta di un organo cui può ricorrere ogni persona fisica o ente rispettivamente residente o avente la sede legale sul territorio dell'Unione Europea per segnalare i casi di *maladministration* (malgoverno) riferibili a istituzioni comunitarie, con esclusione della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado. È escluso ogni intervento sulle amministrazioni nazionali, anche quando agiscano come gestori di fondi e risorse comunitarie. A differenza di quanto previsto a livello nazionale, il Mediatore europeo può essere interpellato anche per il tramite di rappresentanti politici, vale a dire di ogni parlamentare europeo. È dotato di poteri di investigazione, ma alle sue richieste di visionare i documenti l'amministrazione interessata potrà opporre il segreto, a condizione che sia motivato. La sua funzione consiste nel ricercare una soluzione del caso insieme alla istituzione interessata e al ricorrente. Il Mediatore europeo viene eletto dal Parlamento europeo, che ha anche il potere di chiederne la destituzione alla Corte di Giustizia qualora dovesse rendersi colpevole di comportamenti scorretti. In ogni caso, il Mediatore non dovrà ricercare né accettare istruzioni da parte di qualsiasi Governo nazionale. Infine, viene stabilito un rigoroso di-

vieto di svolgere attività politica, amministrativa o qualsiasi altra occupazione, sia remunerata sia a titolo gratuito, durante il mandato.

### L'Ombudsman bancario

Non è un organo istituzionale pubblico, ma nasce in seno all'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e decide dei reclami da parte dei clienti (con esclusione di imprese e professionisti) verso le banche o gli intermediari finanziari per controversie che riguardino operazioni o servizi di valore non superiore a 10mila euro. È un organo collegiale, composto da cinque membri, il cui presidente è nominato dal Governatore della Banca d'Italia. Le sue decisioni sono vincolanti solo per la banca o l'intermediario e comunque, nel caso di violazione della decisione emessa, l'unico potere di sanzione dell'*Ombudsman* sarà di rendere nota la violazione stessa mediante la pubblicazione a mezzo della stampa, essendo privo di poteri di esecuzione forzata delle proprie decisioni. Il ricorso all'*Ombudsman* bancario non priva comunque il cliente del diritto di investire della controversia in qualsiasi momento l'Autorità giudiziaria.

#### Per saperne di più

COMBA M., «Ombudsman», in *Digesto pubblico*, vol. X, UTET, Torino 1995.

DE VERGOTTINI G., «Difensore Civico», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. X, Roma 1988.

<[www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int)>

<[www.filodiritto.com/diritto/pubblico/amministrativo/difensorecivico1.htm](http://www.filodiritto.com/diritto/pubblico/amministrativo/difensorecivico1.htm)>