

L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia

Roberto Medda

Soluzione originale del costituzionalismo scandinavo, al giorno d'oggi l'Ombudsman ha raggiunto una diffusione su scala globale. La dottrina ha enucleato una definizione di Ombudsman dai contorni ben precisi, venendo ricomprese le istituzioni che forniscono ai privati una tutela non giurisdizionale davanti a ipotesi di cattiva amministrazione. L'istituto dell'Ombudsman entra nell'ordinamento italiano negli anni Settanta al momento dell'istituzione del Difensore civico da parte di alcune Regioni. Negli ultimi decenni il Difensore civico è stato progressivamente affiancato da ulteriori figure: alcune, come i Garanti per i detenuti e per l'infanzia, riconducibili al prototipo dell'Ombudsman, mentre altre, ad esempio il Garante del contribuente, presentano soltanto alcuni tratti propri dell'istituto, mettendo in dubbio la riconduzione al modello. Il risultato è che il trapianto dell'Ombudsman nell'ordinamento italiano ha prodotto la formazione di un meccanismo di garanzia scarsamente coordinato, caratterizzato al contempo da vuoti di tutela e da sovrapposizioni di competenze, e incapace di sviluppare in maniera adeguata l'indipendenza dei Garanti rispetto all'amministrazione e alla politica.

1. Origine e sviluppo del "modello Ombudsman"

Al giorno d'oggi, il termine "Ombudsman" è familiare a un gran numero di persone nel mondo. Una «soluzione originale del costituzionalismo scandinavo»¹ del XIX secolo, protagonista a partire dagli anni Sessanta del Novecento di un fenomeno di circolazione su scala globale, l'istituto dell'Ombudsman oramai accomuna un numero elevato di ordinamenti giuridici.

(1) G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIX, 1979.

La sua origine risale al 1809², quando la Costituzione del Regno di Svezia affida a un ausiliario del Parlamento la funzione di controllo sull'amministrazione in assenza, in quella fase storica, dell'istituto della responsabilità ministeriale. Pertanto, nella sua configurazione originaria, l'introduzione dell'Ombudsman è sollecitata dalle peculiarità istituzionali della Svezia di inizio Ottocento, in quanto il Parlamento avvertiva l'esigenza di contrastare l'assolutismo della Corona mediante la predisposizione di contrappesi all'esecutivo monarchico³.

Con l'evoluzione dell'assetto costituzionale svedese si assiste a un progressivo superamento dell'assolutismo regio e all'affermazione di meccanismi di responsabilità ministeriale⁴, ma ciò non produce l'obsolescenza dell'istituto. Nel 1939, una commissione di studio – incaricata di valutarne l'eventuale soppressione – suggerisce la conservazione dell'Ombudsman poiché risulta ormai radicato nel comune sentire il suo ruolo di garante dei privati nei confronti dell'amministrazione⁵. Con il trascorrere del tempo, il controllo sull'amministrazione non viene più esercitato, o meglio non più soltanto, in qualità ed a beneficio del Parlamento, ma si rafforza la tendenza dell'Ombudsman svedese a concentrare la propria attività di indagine su quei casi in cui si sospetta la presenza di una lesione di un interesse di un cittadino. Il mutamento della funzione primaria esercitata influenza l'evoluzione dell'istituto, come dimostrato dallo sviluppo dei rapporti inter-istituzionali. Infatti, l'indipendenza rispetto all'esecutivo, oggetto dell'attività di controllo, si accompagna all'emersione di una sfera di autonomia nei confronti del Parla-

(2) Sulle origini dell'istituzione, si vedano: W. GELLHORN, *The Swedish Justice Ombudsman*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 75, 1965, pp. 1-2; G. NAPIONE, *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 2-4. Le norme della Costituzione svedese riguardanti l'Ombudsman sono consultabili, tradotte in lingua italiana, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Ricerca sul Commissario parlamentare. Ordinamenti stranieri e progetti italiani*, Roma, Quaderni di studi e legislazione, 1971, pp. 33-36.

(3) È di questo avviso A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Scandinavia*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, Torino, Utet, 1974, p. 15.

(4) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *L'Ombudsman: esperienze e prospettive*, in *Diritto e società*, 3, 1973, pp. 808-809.

(5) Con riferimento a tale fase dell'evoluzione dell'istituto, si veda: G. NAPIONE, *L'Ombudsman*, cit., pp. 7-8.

mento, grazie alla quale è possibile per l'Ombudsman garantire al cittadino un'efficace protezione nei confronti dell'amministrazione, divenuta politicamente omogenea alla maggioranza parlamentare.

Dopo essersi radicato nell'ordinamento svedese, l'Ombudsman è stato introdotto dapprima nel resto della Scandinavia, con la creazione di figure ricalcate sull'istituto svedese in Finlandia nel 1919, in Norvegia nel 1952 e in Danimarca nel 1953 e, in una seconda fase, in alcuni ordinamenti di *common law*, con la creazione del *Parliamentary Commissioner* dapprima in Nuova Zelanda (1962) e, in seguito, nel Regno Unito (1967). Proprio sul finire degli anni Sessanta, la circolazione dell'Ombudsman compie un cambio di passo, con un'accelerazione tale che porta i commentatori a parlare di "Ombudsmania"⁶. L'istituto conquista il centro del dibattito pubblico, suscitando l'attenzione della dottrina e della politica, con il risultato che in un lasso di tempo alquanto breve, figure riconducibili al modello svedese vengono introdotte in un numero elevato, nonché variegato, di sistemi giuridici. Al giorno d'oggi, l'Ombudsman ha ormai raggiunto una diffusione globale: organismi riconducibili al modello svedese sono presenti in 114 Paesi⁷, distribuiti su tutti i continenti, ai quali si aggiunge il Mediatore dell'Unione europea. La dottrina sottolinea come la diffusione planetaria dell'Ombudsman sia stata possibile grazie alla flessibilità dell'istituto, capace di integrarsi all'interno di ordinamenti tra loro eterogenei, adeguandosi ai diversi ambienti costituzionali⁸. Tale capacità di adattamento emerge, con im-

(6) Cfr. G. TREVES, *La diffusione dell'Ombudsman nel mondo*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman*, cit., p. 115-116. A tal proposito, M.A. HADI, *L'extension de l'Ombudsman: triomphe d'une idée ou déformation d'une institution?*, in *Revue Internationale des sciences administratives*, 4, 1977, afferma che: «Elle s'est accompagnée, dans le monde entier, d'une sorte de «propagande intellectuelle». Tout le monde – ou presque – parle "d'Ombudsman": les gouvernants, les hommes politiques, les intellectuels, la presse et surtout les universitaires ont fait de l'Ombudsman un sujet d'actualité. Ainsi se sont multipliés les colloques, les réunions et notamment les articles de revue».

(7) Il dato è stato ricavato dal numero delle iscrizioni all'*International Ombudsman Institute* (IOI). La lista completa dei membri dell'*International Ombudsman Institute* (IOI) è disponibile all'indirizzo: www.theioi.org/ioi-members [ultimo accesso 01.03.2018].

(8) Si esprime in tali termini: L. VOLPE, *In search of administrative morality: l'ondivago successo dell'Ombudsman dalla patria baltica alla Cordigliera delle Ande*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2006, pp. 1594-1644.

mediatezza, dalla denominazione linguistica assunta nei vari ordinamenti di recepimento. Il termine svedese “Ombudsman” significa – letteralmente – “colui che fa da tramite” ovvero, utilizzando un linguaggio prettamente giuridico, “procuratore”⁹. Il termine “Ombudsman” appare quindi intimamente connesso alla fase iniziale della vita dell’istituto, in cui la sua funzione si risolveva in un controllo sull’amministrazione in qualità di rappresentante dell’assemblea parlamentare. Le prime fasi di recepimento dell’istituto, confinate alla Scandinavia, hanno visto una conservazione del nome originario, seppur con grafie diverse, mentre soltanto successivamente la denominazione tende a differenziarsi. La variante anglosassone, *Parliamentary Commissioner*, se ne discosta, pur rimarcando lo stretto rapporto intrattenuto con il Parlamento, mentre negli ordinamenti che hanno recepito l’istituto in una fase successiva si registra una maggiore varietà, con l’utilizzo di termini talvolta radicalmente distanti dall’espressione originaria: *Defensor del Pueblo*, *Difensore civico*, *Médiateur*, *Provedor de Justiça*: pur con sfumature diverse¹⁰, tali denominazioni sono emblematiche dell’evoluzione della funzione principale dell’Ombudsman.

Proprio grazie al processo di diffusione ed evoluzione sopra tratteggiato, nel campo degli studi giuridici il “modello Ombudsman” tende a indicare la categoria in sé, formata dalle varie istituzioni nazionali frutto del recepimento del modello, piuttosto che l’istituzione originaria. Infatti, l’utilizzo del termine “Ombudsman”, nell’accezione sopra indicata, è costante e trova riscontro sia negli studi della dottrina giuscomparatista,

(9) Per un’approfondita analisi etimologica del termine “Ombudsman” si rinvia a G. NAPIONE, *L’Ombudsman*, cit., pp. 2-3, si veda in particolare la nota n. 2.

(10) Cfr. J. ZILLER, *Variations around the O-word: the European Ombudsman from Médiateur to Garante? Some concluding remarks*, in H.C.H. HOFMANN, J. ZILLER (a cura di), *Accountability in the EU. The Role of the European Ombudsman*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2017, pp. 259-269. L’Autore, nell’analizzare le traduzioni nazionali delle disposizioni dei Trattati UE concernenti il Mediatore europeo, disegna un quadro delle varie espressioni adottate e sottolinea come le traduzioni siano intimamente intrecciate alle identità nazionali, le quali valorizzano a livello linguistico differenti tratti dell’identità dell’Ombudsman, dimostrando quindi sensibilità diverse nel recepimento dell’istituto.

italiana¹¹ e internazionale¹², sia nel campo istituzionale, come dimostra la terminologia utilizzata nelle sedi associative internazionali¹³. L'adozione del termine, pertanto, in luogo delle denominazioni coniate dai legislatori nazionali, può essere considerata una spia del processo di maturazione dell'istituzione, che pare aver definitivamente acquisito una sua autonomia ontologica all'interno dei diversi ordinamenti.

Allo stato attuale, la dottrina sembra essere arrivata a individuare alcuni tratti che contribuiscono a qualificare l'Ombudsman, presentandosi in maniera costante nelle molteplici trasposizioni statali, e che si affiancano a degli elementi accidentali, prodotto delle diverse declinazioni del modello¹⁴. La letteratura giuridica che ha affrontato il tema dalla prospettiva del diritto comparato è arrivata al risultato di circoscrivere i contorni della figura, isolando i caratteri minimi che permettono di identificare gli Ombudsman diffusi su scala globale. A tal proposito viene citata¹⁵ la definizione enucleata dalla *International Bar Association* nel 1974, in base alla quale l'Ombudsman sarebbe «*an office provided for by the constitution or by action of the legislature or parliament and headed by an independent, high-level public official who is responsible to the legislature or parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials, and employees or who*

(11) Ad esempio, il termine "Ombudsman" viene utilizzato secondo tale accezione nella sezione monografica dedicata all'istituto nella rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2006, pp. 1594-1807.

(12) Alcuni studi monografici, aventi ad oggetto una comparazione delle numerose istituzioni che si rifanno al modello, adottano il termine in tale accezione. A tal proposito, si vedano: L. C. REIF, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Nijhoff, 2004; G. KUCSKO-STADLMAYER (a cura di), *European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Wien, Springer, 2008.

(13) A tal proposito, si noti che la denominazione della più importante associazione internazionale di categoria presenta il termine "Ombudsman", oltre che nella variante in lingua inglese *International Ombudsman Institute*, anche nella lettera francese "*Institut international de l'Ombudsman*" e in quella spagnola "*Instituto Internacional del Ombudsman*".

(14) Non mancano voci discordi che, sottolineando le talvolta marcate particolarità dei modelli nazionali, disconoscono la capacità del concetto di Ombudsman di definire una categoria unitaria. Così, ad es., M.A. HADI, *L'extension de l'Ombudsman: triomphe d'une idée ou déformation d'une institution?*, cit., p. 344.

(15) Ad es. da L. C. REIF, *The Ombudsman, Good Governance*, cit., p. 3, e G. KUCSKO-STADLMAYER (a cura di), *European Ombudsman-Institutions*, cit., p. 4.

acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action, and issue reports». Più recentemente, è lo Statuto del già citato *International Ombudsman Institute* a delineare un “*International Ombudsman Standard*” che espande il contenuto della definizione sopra richiamata, pur ricomprendendola al proprio interno¹⁶. La dottrina ha elaborato delle ulteriori categorizzazioni, valorizzando le peculiarità presenti negli Ombudsman pur all’interno di una cornice comune. L’elemento che tende a variare con maggiore evidenza è rappresentato dalla funzione primaria perseguita, tanto che in letteratura è stato utilizzato come parametro per costruire una tassonomia degli Ombudsman diffusi su scala mondiale. In base a una delle ricostruzioni¹⁷, l’Ombudsman nella sua concezione di base costituisce un rimedio, a disposizione dei privati, avverso ipotesi di cattiva amministrazione¹⁸. Da

(16) In base all’art. 2, par. 2 dello Statuto dell’IoI: *«In pursuing this purpose, the IOI and its members recognize the following principles as the expression of an International Ombudsman Standard and require observance of them by any Ombudsman institution: a) it should be provided for by a Country, State, Regional or Local Constitution and/or an Act of a Legislature, or by international treaty, b) its role should be to seek to protect any person or body of persons against maladministration, violation of rights, unfairness, abuse, corruption, or any injustice caused by a public authority, or official acting or appearing to act in a public capacity, or officials of a body providing devolved, partially or fully privatized public services or services outsourced from a government entity, and which could also function as an alternative dispute resolution mechanism, c) it should operate in a climate of confidentiality and impartiality to the extent its governing legislation mandates, but should otherwise encourage free and frank exchanges designed to promote open government, d) it should not receive any direction from any public authority which would compromise its independence and should perform its functions independently of any public authority over which jurisdiction is held, e) it should have the necessary powers and means to investigate complaints by any person or body of persons who considers that an act done or omitted, or any decision, advice or recommendation made by any public authority within its jurisdiction has resulted in the kind of action specified in paragraph 2 (b), f) it should have the power to make recommendations in order to remedy or prevent any of the conduct described in paragraph 2 (b) and, where appropriate, to propose administrative or legislative reforms for better governance, g) it should be held accountable by reporting publicly to a Legislature, or other elected body, and by the publication of an annual or other periodic report, h) its incumbent or incumbents should be elected or appointed by a Legislature or other elected body, or with its approval for a defined period of time in accordance with the relevant legislation or Constitution, i) its incumbent or incumbents should only be dismissed by a Legislature or other elected body or with its approval for cause as provided by the relevant legislation or Constitution, and j) it should have adequate funding to fulfill its functions»*.

(17) Questa e le successive ricostruzioni sono tratte da G. KUCSKO-STADLMAYER (a cura di), *European Ombudsman-Institutions*, cit., pp. 31-39.

(18) L’esatto perimetro del concetto di cattiva amministrazione, inteso quale vizio avverso il

questa prospettiva, l'Ombudsman costituisce, primariamente, una «magistratura di influenza»¹⁹.

Se il *basic model* sopra descritto è comune a pressoché tutte le trasposizioni nazionali, è possibile tracciare ulteriori distinzioni: sono stati così isolati due idealtipi verso i quali le esperienze nazionali tendono. Un primo è rappresentato dal *rule of law model*, che somma alle funzioni tradizionali alcuni compiti ricollegati più strettamente alla tutela della legalità. Perciò questa tipologia di Ombudsman si vede attribuita la facoltà di sollevare una questione di legittimità di una legge davanti al Tribunale costituzionale, di avere un accesso diretto alla giurisdizione ordinaria e amministrativa, e di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei funzionari.

Al *rule of law model* si affianca lo *human rights model*. In questo caso, l'Ombudsman diviene uno strumento per la tutela dei diritti umani, vedendosi attribuiti specifici compiti legati fondamentalmente alla loro promozione e protezione; inoltre, in alcuni ordinamenti l'Ombudsman viene accreditato come *National Human Rights Institution*²⁰. Lo *human rights model* tende a essere maggiormente diffuso nei Paesi nei quali l'introduzione dell'Ombudsman ha coinciso con il passaggio

quale è possibile richiedere l'intervento dell'Ombudsman, risulta controverso. È comunque assodato che l'Ombudsman non si limiti a rilevare violazioni di norme giuridiche imputabili all'amministrazione, ma come rilevava già la dottrina più risalente (G. NAPIONE, *L'Ombudsman*, cit., p. 135) il suo sindacato si estende a precetti etici, norme di comportamento e di costume, «in una parola di molti degli aspetti non giuridici dell'amministrazione». Tali regole, definite da alcuni autori «*ombudsnorms*» in quanto spesso codificate dallo stesso Ombudsman, vengono definite «*legally non-binding and flexible norms of behaviour that Ombudsmen consider to be proper and fair and which, despite their lack of legal binding authority, are mostly followed by the administrative bodies to which they are directed*». Su questo specifico aspetto, si rimanda all'analisi comparata di M. REMAC, *Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept*, in *Utrecht Law Review*, 9, 2013, pp. 62-78.

(19) L'espressione, che ha avuto una notevole fortuna nel corso dei decenni nella dottrina italiana, è stata coniata da A. LA PERGOLA, *Introduzione*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Ricerca sul Commissario parlamentare*, cit., pp. 7-8.

(20) I Principi di Parigi, adottati dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993, hanno stabilito la necessità per ciascuno Stato contraente di istituire una *National Human Rights Institution* (NHRI), competente per la promozione dei diritti umani a livello domestico. Tale istituzione deve essere caratterizzata, tra le altre cose, dall'esercizio della funzione di tutela e promozione dei diritti umani; da un mandato ampio, relativo a tutti i settori attinenti alla tutela dei diritti umani; da precise garanzie sul mandato e sull'autonomia dell'istituzione, anche dal punto di vista funzionale.

da un regime autocratico a uno democratico-pluralista, simboleggiando quindi una transizione costituzionale, come nella Penisola iberica e nell'Est europeo.

I vari modelli enucleati dalla dottrina – *classic, rule of law e human rights* – non si configurano come delle categorie distinte, ma appunto rappresentano degli idealtipi: pertanto gli elementi che li contraddistinguono tendono a manifestarsi secondo degli schemi variabili a seconda dell'istituzione presa in considerazione, dando vita a istituzioni ibride, come è dimostrato chiaramente dal caso italiano.

2. *Il recepimento del modello Ombudsman nell'ordinamento italiano*

Come si è visto, la dottrina giuscomparatista è stata capace di isolare i tratti genetici che identificano l'Ombudsman a prescindere dalle deformazioni prodotte dai recepimenti negli ordinamenti nazionali. A un medesimo risultato non pare essere giunta la dottrina italiana che, a più riprese, ha tentato di ricondurre il Difensore civico – la prima e la più consolidata trasposizione interna dell'Ombudsman svedese²¹ – a una delle categorie tradizionali elaborate negli studi di diritto pubblico, non riconoscendone l'autonomia concettuale. Tale assunto trova conferma dall'analisi della manualistica: in alcune opere il Difensore civico viene citato quale uno dei primi esempi di autorità amministrativa indipendente²²; in altri testi viene riconosciuta l'analogia con le *authorities* pur sottolineando, al contempo, la sussistenza di elementi di differenziazione²³; infine, in assenza di una qualsivoglia riflessione di stampo sistematico, alcuni autori citano il Difensore civico tra gli organi della Regione²⁴. Sebbene non manchi chi riconosce l'autonomia concettuale del

(21) Il rapporto di derivazione del Difensore civico rispetto all'Ombudsman è pacifico in dottrina. Per tutti, si veda M. COMBA, *Ombudsman*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, 1995, p. 297.

(22) S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale (Tomo primo)*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 310-314.

(23) Tale ricostruzione è accolta da E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 266, il quale indica, tra i motivi di divaricazione tra i due modelli, l'assenza in capo al Difensore civico di poteri sanzionatori e la «diversità in ordine al campo di azione».

(24) V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 137.

Difensore civico o delle altre figure dell'ordinamento italiano ispirate all'Ombudsman²⁵, il dibattito italiano, dottrinario²⁶ e giurisprudenziale²⁷, non è giunto a una conclusione definitiva.

In tempi più recenti, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, gli ordinamenti regionali si sono resi protagonisti di una rinnovata attenzione al tema della garanzia dei diritti. Pertanto, gli Statuti regionali di seconda generazione approvati a partire dal 2001 solitamente contengono disposizioni dedicate alle c.d. autorità o istituzioni o, ancora, organismi di garanzia. Gli interpreti²⁸, pur riconoscendo la peculiarità di tali figure, sottolineano l'eterogeneità insita all'interno di tale categoria. Infatti, gli Statuti regionali definiscono organismi di garanzia alcune figure assai diversificate per funzioni e poteri attribuiti, per non tacere degli aspetti istituzionali: così, di fianco al Difensore civico regionale, solitamente sono presenti la Consulta regionale di garanzia statutaria, il Comitato regionale per le comunicazioni (Co.re.com.) e la Consulta per le pari opportunità, ma il catalogo è aperto²⁹.

Il tema del recepimento dell'Ombudsman nell'ordinamento italiano si interseca con il proliferare degli organismi di garanzia tra i quali non possono che essere ricompresi il Difensore civico e le altre trasposizioni del modello svedese, in quanto accomunati da caratteri di terzietà e autonomia rispetto agli organi di governo della Regione, e condividendo una generica funzione di tutela dei diritti. Tuttavia, in presenza di una

(25) Si veda, a tal proposito: G. GARDINI, *La rimozione della Consigliera nazionale di parità per dissenso con le politiche di Governo: lo strano caso dell'“Ombudsman sfiduciato”*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2010, pp. 625-647 e, in particolare, p. 629 ss.

(26) Per una ricostruzione delle diverse posizioni si rinvia a: E. FREDIANI, *La funzione di tutela procedimentale del Difensore civico e degli istituti ad esso affini nella più recente legislazione regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 6, 2011, pp. 1465-1473.

(27) A tal proposito la Corte costituzionale nella sent. 112 del 2004 si limita a stabilire, ai fini della legittimità dell'attribuzione del potere sostitutivo, la non riconducibilità del Difensore civico alla categoria degli organi di governo della Regione, pur non sciogliendo i dubbi attorno alla qualificazione giuridica dell'istituto.

(28) Un utilizzo di tale espressione in questo senso è rinvenibile in: G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, in *questa Rivista*, 4, 2011, pp. 877-885.

(29) Come è esemplificato dal Titolo IX “Istituti regionali di garanzia” dello Statuto della Regione Marche, in particolare dall'art. 55.

categoria dai contorni non troppo netti³⁰, occorre tracciare una distinzione tra i concetti di Ombudsman e di organismo di garanzia. Mentre il primo viene definito dal riconoscimento della tendenzialmente unica funzione di garanzia dei diritti, da intendersi come la saldatura tra la tutela non giurisdizionale del singolo e di controllo sull'amministrazione, tale nesso è assente, per esempio, nelle Consulte regionali di garanzia statutaria, le quali non annoverano tra le loro funzioni la tutela di situazioni giuridiche su reclamo presentato da privati³¹; nel caso del Co.re.com., invece, la funzione di garanzia è ancillare rispetto alle altre funzioni attribuite, che spaziano dalla regolazione del settore delle comunicazioni a funzioni di amministrazione attiva, secondo il modello delle autorità amministrative indipendenti³².

Le incertezze qualificatorie derivano, forse, dall'alterna fortuna goduta dall'istituto nell'ordinamento italiano, che non ne ha permesso il consolidamento. Il trapianto dell'Ombudsman svedese ha seguito un percorso insolito: come è noto, in Italia non è mai stata costituita un'istituzione nazionale ispirata a tale modello³³, ma sono state le Regioni – nell'esercizio della loro autonomia – a istituire i Difensori civici regionali a partire dagli anni Settanta. Il momento genetico dell'*Ombudsmanship* italiana continua a influenzare pesantemente il quadro attuale, connotato da un numero sterminato di figure riconducibili al modello di origine svedese, ma tra loro eterogenee. Nell'ordinamento italiano, il cam-

(30) Come notato da: V. GAFFURI, *Le autorità indipendenti di garanzia*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 393-410.

(31) Come nota, infatti, A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Le Regioni*, 3, 2010, pp. 465-495, «l'esistenza di Consulte statutarie risponde a indiscutibili esigenze logico-giuridiche di rigidità degli Statuti regionali».

(32) Cfr: P. CARETTI, *L'incerta identità dei CORECOM*, in *Le Regioni*, 3, 2010, pp. 497-508.

(33) A partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, si registrano numerosi contributi scientifici nonché una discreta attività di progettazione legislativa relativa all'Ombudsman che, proprio in quel periodo, iniziava a venir introdotto in numerosi ordinamenti. Pur non culminando nell'istituzione né del Difensore civico nazionale né, tantomeno, del Commissario parlamentare alle forze armate, la prima stagione produce comunque alcuni risultati di un qualche rilievo, tra i quali rientra la stessa denominazione dell'istituto, ricalcata sul *defensor civitatis* della tarda latinità romana. Il dibattito del periodo è ricostruito da G. PIRAS, *L'Ombudsman in Italia nella dottrina e nella legislazione: un bilancio di dieci anni (1965-1975)*, in *Giurisprudenza italiana*, 5, 1976, pp. 167-176.

po dell'Ombudsman è piuttosto affollato: gli Enti locali, le Regioni e lo Stato hanno costituito diversi organismi, a mandato sia generale sia settoriale, in assenza di un insieme di norme capaci di fornire la struttura del sistema³⁴. La stessa qualificazione di sistema, con riferimento alla rete formata dai Difensori civici e dalle altre figure di garanzia, è dubbia. La debolezza dei meccanismi di coordinamento, nonché la presenza non uniforme degli Ombudsman sul territorio nazionale, rendono difficile qualificare l'insieme delle figure come un sistema integrato di garanzia dei diritti. Basti pensare che, allo stato attuale, è sconosciuto perfino il numero totale degli Ombudsman, non essendo disponibili dati ufficiali sul numero complessivo degli organismi istituiti a livello comunale e provinciale.

Partendo da tali premesse occorre individuare una chiave di lettura per decifrare il caotico materiale normativo che si è sedimentato nel corso dei decenni, anche alla luce delle recenti novità che sembrano aver segnato un'inversione di tendenza da parte del legislatore statale. Infatti, se negli ultimi dieci anni l'abolizione dei Difensori civici comunali poteva lasciar presagire un superamento dell'istituto, l'attribuzione ai Difensori regionali di nuove competenze in materia di tutela del diritto alla salute³⁵ e del diritto di accesso civico generalizzato³⁶ nonché la costituzione di un Garante specializzato per la tutela dei diritti di cittadinanza digitale³⁷ potrebbero essere i primi segnali di un rilancio dell'*Ombudsmanship* in Italia.

Nel quadro sopra delineato, appare possibile tentare un'analisi della legislazione statale e regionale volta a isolare i tratti fondamentali degli organismi replica, più o meno fedele, del modello svedese allo scopo di definire i tratti essenziali dell'Ombudsman così come recepito nell'ordinamento italiano. Come si vedrà diffusamente nel proseguo della trattazione, è possibile raggruppare le figure in due categorie. La prima com-

(34) Cfr. R. SCARCIGLIA, *L'istituto del Difensore civico in Italia tra "declamazioni", poteri di fatto e regole procedurali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2006, pp. 1773-1782.

(35) Art. 2, l. n. 24/2017.

(36) Art. 5, d.lgs. n. 33/2013, così come novellato dal d.lgs. n. 97/2016.

(37) Art. 17, c. 1-*quater*, d.lgs. n. 82/2005 (CAD), così come novellato, da ultimo, dal d.lgs. n. 217/2017.

prende alcune figure, come i Difensori civici e i Garanti posti a tutela delle persone detenute, dei minori e di altre categorie deboli, che presentano una forte consonanza con il modello di Ombudsman elaborato dalla dottrina comparatista. Una seconda categoria è composta, invece, da quelle figure che, nonostante vantino un collegamento diretto con l'Ombudsman, presentano rispetto a questo delle evidenti differenze. A questa seconda categoria devono essere ricondotte alcune figure, istituite con legge statale, poste a tutela di interessi specifici, come la Consigliera di parità, il Garante dei contribuenti, e il Difensore civico per il digitale.

3. *Gli Ombudsman "propri"*

Parallelamente alla diffusione dei Difensori civici a livello regionale e locale, sono stati istituiti ulteriori organismi di garanzia, anch'essi gemmazione dell'istituto dell'Ombudsman, contraddistinti da un mandato ristretto a specifiche categorie di interessi sensibili. Anche in questo caso frutto spontaneo dell'autonomia regionale e locale, i Garanti dei minori e delle persone sottoposte a restrizione della libertà personale sono rapidamente divenuti comuni a un gran numero di sistemi regionali e locali. Tuttavia, nel corso dell'ultimo decennio, i Difensori civici e i Garanti di settore hanno imboccato due percorsi di sviluppo divergenti. Infatti, mentre non è mai stato istituito il Difensore civico nazionale, nel giro di pochi anni sono stati creati due Garanti nazionali settoriali, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza³⁸ e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale³⁹.

Il sistema internazionale di tutela dei diritti ha ricoperto un ruolo centrale nella costituzione di Ombudsman nazionali con mandato specialistico. Con riguardo al Garante per l'infanzia e l'adolescenza, l'istituzione dell'autorità nazionale è una risposta diretta alle sollecitazioni provenienti dalla sfera internazionale. Infatti, in base alla Convenzione universale dei diritti del fanciullo, approvata nell'ambito dell'ONU nel

(38) L. n. 112/2011.

(39) Art. 7 del d.l. n. 146/2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10/2014.

1989, e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, l'istituzione di una figura di tutela non giurisdizionale, sebbene non oggetto di una specifica obbligazione di diritto internazionale, è comunque fortemente incoraggiata⁴⁰. Similmente, il Garante nazionale per i detenuti è stato introdotto come elemento di un più ampio pacchetto di riforme indirizzate ad affrontare il fenomeno del sovraffollamento carcerario, al fine di ottemperare ai principi sanciti dalla Corte EDU nella sentenza *Torreggiani c. Italia*⁴¹.

Il quadro sopra delineato si complica per la tendenza delle Regioni, in particolare negli ultimi anni, a riformare l'assetto istituzionale degli organismi di tutela. Le riforme succedutesi negli ultimi dieci anni rispondono a due logiche diverse. Da una parte, si assiste all'individuazione di ulteriori categorie di interessi destinatari di una garanzia specifica. In qualche ordinamento regionale si persegue tale obiettivo attraverso l'istituzione di nuovi Garanti specializzati, mentre più spesso le nuove competenze vengono attribuite agli Ombudsman già esistenti, di preferenza al Difensore civico. Contemporaneamente, alcune leggi regionali hanno riarticolato l'intero settore, costituendo degli Ombudsman regionali unici. Se da un lato, quindi, si moltiplicano gli interessi soggetti a forme di garanzia, dall'altro le Regioni procedono verso un consolidamento delle istituzioni preposte a tale funzione. Al momento in cui si scrive, contraddistinto dalla ripresa della progettazione legislativa in materia, lo scenario si presenta nei seguenti termini:

(40) Sul contesto internazionale che ha portato all'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza si veda: A. ALBANESE, *I Garanti per l'infanzia e l'adolescenza fra tutela dei diritti e gestione dei conflitti*, in *Le Regioni*, 4, 2014, in particolare pp. 721-729.

(41) Cfr: R. MONTALDO, *Emergenza carceri: a tre anni dalla sentenza Torreggiani, gli esiti e l'effettività delle riforme*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2016.

Regione/ Provincia autonoma	Difensore civico	Garante dei minori	Garante dei detenuti	Altri garanti o altre funzioni di garanzia
Piemonte	SÌ	SÌ	SÌ	Garante per i diritti degli animali
Valle d'Aosta	SÌ	NO	SÌ (la funzione è attribuita al Difensore civico)	/
Lombardia	SÌ	SÌ	SÌ (la funzione è attribuita al Difensore civico)	Al Difensore civico è attribuita la funzione di Garante per il diritto alla salute ex art. 2 della l. n. 24/2017. Inoltre, allo stesso Difensore civico è attribuita la funzione di Garante del contribuente regionale
Provincia Autonoma di Trento	SÌ	SÌ (funzione è attribuita in via transitoria al Difensore civico)	SÌ	La legge attribuisce al Difensore civico dei compiti specifici in materia ambientale
Provincia Autonoma di Bolzano	SÌ	SÌ	NO	La legge attribuisce al Difensore civico dei compiti specifici a garanzia del diritto alla salute
Veneto	Garante regionale dei diritti della persona, dotato di competenze specifiche riguardanti la garanzia dei diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni, dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, dei diritti delle persone private della libertà personale			/
Friuli Venezia Giulia	NO (abolito dalla l.r. n. 9/2008)	Garante dei diritti della persona dotato di competenze riguardanti la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti, delle persone private della libertà personale e delle persone a rischio di discriminazione		
Liguria	SÌ	SÌ (funzione è attribuita in via transitoria al Difensore civico)	NO	Al Difensore civico sono attribuiti compiti specifici in materia di garanzia del diritto alla salute
Emilia-Romagna	SÌ	SÌ	SÌ	/
Toscana	SÌ	SÌ	SÌ	Con riferimento ai tributi regionali, al Difensore civico è attribuita la funzione di garante del contribuente. Inoltre allo stesso Difensore civico sono attribuiti compiti specifici a tutela dei migranti e delle persone che si trovano in una situazione particolarmente grave di disagio sociale, nonché compiti specifici nel settore sanitario

(segue)

Regione/ Provincia autonoma	Difensore civico	Garante dei minori	Garante dei detenuti	Altri garanti o altre funzioni di garanzia
Umbria	SÌ (tuttavia la carica è sempre rimasta vacante fin dalla sua istituzione nel 1979)	SÌ	SÌ	/
Marche	Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale, svolge i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti. Inoltre, svolge compiti specifici in materia di tutela dei cittadini stranieri immigrati			
Lazio	SÌ	SÌ	SÌ	/
Abruzzo	SÌ	SÌ (istituito nel luglio 2018, carica attualmente vacante)	SÌ (ma la carica è sempre rimasta vacante)	/
Molise	Garante regionale dei diritti della persona, esercita le funzioni di svolge i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti			/
Campania	SÌ	SÌ	SÌ	Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità. Inoltre, al Difensore civico è attribuita la funzione di Garante per il diritto alla salute ex art. 2 della l. n. 24/2017
Puglia	SÌ (tuttavia la carica è sempre rimasta vacante fin dall'istituzione della carica nel 1981)	SÌ	SÌ	Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità
Basilicata	SÌ	SÌ	NO	/
Calabria	SÌ (tuttavia la carica è sempre rimasta vacante fin dalla sua istituzione nel 1985)	SÌ	SÌ (istituito nel gennaio 2018, carica attualmente vacante)	Garante della salute (tuttavia la carica è sempre rimasta vacante fin dalla sua istituzione nel 2008)
Sicilia	NO	SÌ	SÌ	Autorità Garante della Persona con Disabilità
Sardegna	SÌ	SÌ	SÌ	Al Difensore civico sono attribuiti compiti specifici in materia di garanzia del diritto alla salute

Il quadro che emerge è fortemente frammentato, tanto che risulta difficile individuare un modello maggioritario. Pur in un contesto contraddistinto da una pluralità di soluzioni, è possibile scorgere qualche elemento co-

mune, come dimostrato da una certa ripetitività nell'individuazione delle categorie sensibili tutelate da parte delle legislazioni regionali.

Il primo dato che emerge è che nessuna delle tre forme di garanzia più consolidate – generalista, come quella del Difensore civico, oppure rivolta ai minori e ai detenuti – è presente nella totalità delle Regioni. Inoltre, l'asimmetria della garanzia degli interessi sensibili è accompagnata da un evidente poliformismo istituzionale: emerge una congerie di modelli tra loro vistosamente diversi, impossibili da ricondurre a unità. In alcune Regioni, la garanzia di ciascuna categoria è attribuita a un diverso Ombudsman autonomo, seppur talvolta sono previste forme di coordinamento; in altre Regioni il Difensore civico, forte di un mandato generale, assume anche la funzione di uno degli Ombudsman di settore; in altre ipotesi ancora vengono concentrate presso un'unica sede tutte le funzioni di garanzia. Tuttavia, nemmeno le quattro Regioni che hanno optato per la creazione di un organismo unitario costituiscono una categoria omogenea: così, ad esempio, il Garante dei diritti della persona del Friuli Venezia Giulia non esercita i compiti tipici del Difensore civico, ma ne assume di altri legati alla tutela delle persone a rischio di discriminazione; nel Veneto e nel Molise il Garante somma le funzioni delle tre tradizionali forme di Ombudsman regionale, similmente all'Autorità di garanzia delle Marche, che tuttavia esercita anche specifiche funzioni a tutela dei migranti. Infine, si rinvergono delle differenze rilevanti anche in merito alla struttura istituzionale interna: se la grande maggioranza delle figure è a carattere monocratico, non mancano autorità collegiali, come il Garante dei diritti della persona della Regione Friuli Venezia Giulia. In questa ipotesi, la collegialità è connessa alla compresenza di diversi interessi da tutelare: il pluralismo istituzionale, venuto meno con l'unificazione della figura, ritorna all'interno dell'organo, in quanto ciascun componente del collegio sviluppa un profilo specialistico e si vede attribuita la garanzia di una categoria sensibile definita.

Se dall'analisi dell'architettura complessiva dei sistemi di *Ombudsmanship* si passa ai singoli Garanti, si scorge una tendenza alla convergenza verso un modello comune, familiare al concetto di Ombudsman richiamato in apertura. Lo stesso percorso accomuna il Difensore civico e i Garanti specializzati, prova dell'unitarietà dell'istituto, a prescindere dalle sue varie declinazioni. Quindi, pur nella sussistenza di elementi di differenzia-

zione, con riguardo alle funzioni attribuite, ai poteri riconosciuti, nonché agli aspetti legati all'organizzazione amministrativa, le linee fondamentali della disciplina rivelano una matrice unitaria.

Innanzitutto, dalla prospettiva delle funzioni attribuite le fonti normative dimostrano una grande varietà di soluzioni che, tuttavia, è possibile ricondurre a unità. Infatti, pur configurandosi uno – il Difensore civico – come un Ombudsman di tipo classico, con i Garanti di settore tendenti verso il modello *human rights*, la funzione fondamentale di tutti gli organismi è rappresentata dalla garanzia non giurisdizionale di diritti e interessi. La funzione di garanzia attribuita agli Ombudsman si estende nello spazio lungo tre direzioni: può consistere nella tutela di una situazione giuridica determinata, solitamente dietro presentazione di un reclamo da parte di un soggetto che si ritiene leso nella propria sfera giuridica; inoltre, può assumere le sembianze del controllo sull'amministrazione o, più raramente, su alcune tipologie di privati, generalmente azionando il potere di iniziativa d'ufficio; infine, si ricollegano alla funzione di garanzia anche i compiti di promozione di un insieme di principi e valori, variabili a seconda dell'organismo preso in considerazione, che si concretizzano nell'adozione di misure spesso soltanto abbozzate dalle fonti normative. L'esercizio della funzione di garanzia, come sopra descritta, nonché l'assenza di funzioni di amministrazione attiva, con quanto ne consegue in riferimento ai poteri riconosciuti e all'organizzazione amministrativa, possono essere considerati i confini della categoria dell'Ombudsman nell'ordinamento italiano.

I diversi organismi tendono a privilegiare una o più delle diverse dimensioni della funzione di garanzia. Nel caso del Difensore civico, la tutela di una situazione giuridica specifica è preponderante rispetto al controllo sull'amministrazione e alla promozione della buona amministrazione. Secondo uno schema simile, il Garante preposto alla tutela dei diritti dei detenuti valorizza maggiormente la funzione di controllo sull'amministrazione, in particolare sul sistema carcerario, mentre per il Garante per l'infanzia e l'adolescenza è l'attività di promozione dei diritti a costituire l'attività di maggior rilevanza.

Tale ricostruzione trova dei riscontri nelle leggi, regionali e statali, istitutive delle figure di garanzia. Come già anticipato, la tutela avverso una violazione delle prerogative giuridiche del singolo rappresenta l'attività

principale svolta dai Difensori civici. Tale compito si è evoluto in maniera evidente nel corso dei decenni, come emerge dalla comparazione tra le norme più risalenti nel tempo e le fonti più recenti⁴². In base alla concezione originaria, il Difensore civico ha il compito esclusivo di tutelare i diritti procedurali del privato e, anche qualora il mandato attribuito sia più ampio, l'attivazione del suo intervento è collegata all'adozione di un atto amministrativo⁴³. Con il passare del tempo, le caratteristiche dell'intervento sono mutate, fino a divenire una forma di tutela a tutto tondo avverso gli abusi imputabili all'amministrazione pubblica. Così, nelle leggi più recenti, il Difensore civico è preposto alla tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi in relazione a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi o comunque irregolarmente compiuti⁴⁴. Quindi, l'intervento può prescindere da un rapporto procedimentale tra amministrazione e privato nonché dall'esercizio di poteri autoritativi: il Difensore garantisce il privato ogniqualvolta questi entri in contatto con l'amministrazione pubblica e lamenti una lesione della propria sfera giuridica ad essa imputabile.

Con riguardo alla natura degli abusi sopra menzionati, anche nell'ordinamento italiano questi sono riconducibili al concetto di cattiva amministrazione. È possibile attivare la tutela del Difensore civico non soltanto in caso di provvedimenti, atti o meri comportamenti dell'amministrazione ritenuti illegittimi, ma anche quando l'amministrazione sia responsabile di generici abusi o irregolarità che ledono diritti e interessi di un singolo. A tal proposito si è soliti considerare il Difensore civico quale sede per la tutela avverso le ipotesi di cattiva amministrazione⁴⁵,

(42) Per una ricostruzione dell'istituto in chiave evolutiva, si rimanda a D. BORGONOVO RE, *Il Difensore civico nell'ordinamento italiano: origine ed evoluzione dell'istituto*, Trento, Università degli studi di Trento, 2010.

(43) Risponde a tale logica l'art. 2, legge provinciale n. 28/1982, istitutiva del Difensore civico della Provincia autonoma di Trento, in base alla quale: «Spetta al Difensore civico seguire, su richiesta degli interessati, l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in essere dalla Provincia, [...] in modo che ne siano assicurate la tempestività e la regolarità».

(44) Si configura in questi termini, ad esempio, la legge della Regione Basilicata n. 5/2003.

(45) Cfr. G. VESPERINI, *Difensore civico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1827.

espressione tratta dal diritto europeo⁴⁶, che delimita una categoria più estesa rispetto a quella dell'illegittimità. I legislatori regionali hanno cercato di tipizzare le condotte possibile oggetto di censura da parte del Difensore civico, con particolare attenzione alle ipotesi in cui la lesione non derivi da un atto amministrativo illegittimo. Il catalogo è ampio: disfunzioni o abusi⁴⁷, ritardi, omissioni, illegittimità o irregolarità riscontrati nell'attività parte di uffici o di servizi⁴⁸. La legge toscana si spinge fino a codificare una nozione di cattiva amministrazione che, oltre ai vizi già richiamati, include le violazioni dei principi posti a tutela degli utenti dei servizi pubblici, nonché tutti i casi nei quali i principi di buona amministrazione non sono rispettati. Come chiarito da quest'ultima previsione le fattispecie per le quali è ammessa tutela non costituiscono un numero chiuso, ma viene garantito un ampio margine di discrezionalità al Difensore civico nella modulazione del proprio intervento. Il tasso di discrezionalità raggiunge un livello ancora maggiore in alcuni ordinamenti regionali, nei quali piuttosto che catalogare, quantomeno in linea di massima, le lesioni che giustificano l'intervento, si enucleano al contrario i principi la cui lesione giustifica l'attivazione di un procedimento davanti al Difensore civico. L'elenco è eterogeneo: compaiono i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, ma anche degli altri ricavati dall'art. 1 della legge procedimentale⁴⁹, altri invece elaborati dalle stesse leggi istitutive, come la correttezza⁵⁰, la

(46) L'art. 228 del TFUE stabilisce che il Mediatore, l'Ombudsman dell'Unione europea, «è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione».

(47) L.r. Veneto n. 37/2013.

(48) L.r. Umbria n. 30/2007.

(49) Si veda a tal proposito la legge della Regione Abruzzo, n. 126/1995, in base alla quale il Difensore civico garantisce «l'effettivo rispetto dei principi, posti dalla normativa vigente in materia di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa».

(50) L.r. Sardegna n. 4/1989.

tempestività⁵¹, l'equità⁵² dell'azione amministrativa ovvero, come prevede la legge della Regione Basilicata, la buona amministrazione.

Il compito di tutelare situazioni giuridiche determinate è generalmente riconosciuto anche ai Garanti specializzati: l'art. 35 della l. n. 354/1975 prevede la possibilità di presentare un reclamo, tra gli altri, ai Garanti statale e territoriali per i detenuti e, egualmente, la legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza prevede che «chiunque può rivolgersi all'Autorità garante [...] per la segnalazione di violazioni ovvero di situazioni di rischio di violazione dei diritti delle persone di minore età»⁵³, e disposizioni del medesimo tenore sono presenti nella legislazione regionale. Tuttavia, l'attività di tutela di situazioni giuridiche determinate è recessiva rispetto agli altri compiti affidati ai Garanti settoriali, assumendo un carattere residuale. Tale conclusione deriva dalla lettura delle norme che regolano l'attività degli Ombudsman: soltanto con riguardo alla difesa civica viene dettata una vera e propria procedura per la trattazione dei reclami ricevuti, più o meno dettagliata a seconda dei casi, sintomo della rilevanza del compito, mentre forme di procedimentalizzazione sono quasi del tutto assenti con riferimento agli interventi degli altri Garanti⁵⁴.

I compiti di controllo sull'amministrazione sono comuni a tutti i Garanti. È generalmente garantita al Difensore civico che, forte del suo potere di iniziativa d'ufficio, può intervenire in «procedimenti ed atti di natura e contenuto identici a quelli per cui sia stato richiesto l'intervento, al fine di rimuovere analoghe disfunzioni ad essi comuni, nonché, di propria iniziativa, a fronte di casi di particolare gravità già noti e che stiano preoccupando la cittadinanza»⁵⁵. Più consolidata è la funzione di controllo dei Garanti dei detenuti: la legge istitutiva stabilisce che il Garante

(51) L.r. Lazio n. 17/1980.

(52) L.r. Emilia-Romagna n. 25/2003.

(53) Art. 6, c. 1, della legge n. 112/2011.

(54) Particolarmente esemplificativa sul punto è la l.r. Marche n. 23/2008 che pur istituendo un Ombudsman unico procedimentalizza soltanto gli interventi riconducibili alle funzioni di difesa civica.

(55) Cfr. art. 11 della l. Lombardia n. 18/2010.

nazionale «vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti». Sulla stessa linea si pone il Garante per l'infanzia, in quanto è previsto che il Garante nazionale possa «prendere in esame, anche d'ufficio, situazioni generali e particolari delle quali è venuta a conoscenza in qualsiasi modo, in cui è possibile ravvisare la violazione, o il rischio di violazione, dei diritti delle persone di minore età, ivi comprese quelle riferibili ai mezzi di informazione, eventualmente segnalando agli organismi cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione», ma si pone sullo stesso piano anche la legislazione regionale⁵⁶. Con riguardo ai poteri attribuiti agli Ombudsman, la consonanza tra la legislazione italiana e la categoria generale è piena. I Difensori civici, come del resto i Garanti specializzati, sono privi di qualsivoglia potere suscettibile di produrre effetti vincolanti sulle scelte dell'amministrazione, ovvero di assumere una valenza sanzionatoria. Configurandosi come magistrature di influenza, gli Ombudsman italiani possono «suggerire, avanzare proposte, mediare, segnalare, formulare delle raccomandazioni» nei confronti delle amministrazioni ritenute responsabili di un caso di cattiva amministrazione ma anche talvolta nei confronti delle assemblee parlamentari, verso le quali possono sottoporre richieste di modifica degli atti legislativi o l'approvazione di specifiche discipline. L'assenza di poteri sanzionatori in senso stretto o, comunque, di poteri vincolanti è quindi uno dei tratti tipici dell'Ombudsman anche nel contesto italiano. Tale aspetto è stato criticato dalla dottrina⁵⁷, pur costituendo, come visto, uno dei tratti qualificanti del modello Ombudsman e contribuendo all'autonomia dell'istituto rispetto alla giurisdizione, da un lato, e al sistema dei controlli amministrativi, dall'altro. Gli organismi di garanzia sono tuttavia dotati di poteri istruttori piuttosto

(56) Particolarmente significativo è l'art. 2, c. 1, lett. d) della legge Toscana n. 26/2010.

(57) Si veda a tal proposito F. DE LEONARDIS, *Il Difensore civico nella giurisprudenza del giudice costituzionale e del giudice amministrativo*, in *Il Foro amministrativo*, 12, 2009, pp. 2971-2985, in particolare pp. 2984-2985.

sto incisivi: possono accedere, in via quasi illimitata, ai documenti amministrativi, compresi i fascicoli dei detenuti nel caso del Garante delle persone sottoposte a restrizione della libertà personale. Inoltre, soprattutto con riguardo ai Garanti specializzati, è garantito il diritto di procedere a visite e ispezioni nei luoghi in cui le persone, appartenenti alle categorie deboli tutelate, possano subire delle violazioni dei propri diritti, come i centri di detenzione e i centri per la giustizia minorile⁵⁸. Infine, anche con riguardo alla promozione di alcuni principi e valori, la terza dimensione della funzione di garanzia dell'Ombudsman, si nota come sia generalmente attribuita a tutti gli organismi di garanzia, generali e settoriali. Tuttavia, risulta meno sviluppata dalle leggi sulla Difesa civica, pur essendo presente, come dimostra il riferimento della legge istitutiva della Regione Basilicata, che annovera tra le funzioni del Difensore civico la promozione della buona amministrazione. In ogni caso, i Difensori civici tendono a ricoprire un ruolo di questo tipo a prescindere dalle indicazioni legislative, come dimostra il caso del Difensore civico dell'Emilia-Romagna che, sfruttando l'autonomia concessa dalla legislazione regionale, ha sviluppato una serie di misure – tra le quali l'attività sui mezzi di informazione e la collaborazione con i centri universitari – per promuovere la tutela gli interessi delle persone con disabilità⁵⁹. Tuttavia, tale attività di promozione, che si sostanzia in una pluralità di azioni spesso non tipizzate, che spaziano da campagne di comunicazione alla collaborazione con le istituzioni e il terzo settore, è il tratto caratterizzante dei Garanti di settore che, proprio per tale elemento, si avvicinano al modello dello *human rights Ombudsman*. L'esercizio di funzioni di questo tipo contraddistingue con maggiore evidenza l'attività dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza, chiamati a svolgere funzioni di diffusione della conoscenza dei diritti dei minori, promozione di iniziative per la prevenzione degli abusi, rappresentazione presso le istituzioni dei diritti e interessi dei minori, ecc. A prescindere dalle varie formulazioni presenti nei testi legislativi, questo catalogo di disposi-

(58) Ad esempio, il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza può visitare, previa autorizzazione giudiziale, gli uffici di servizio sociale per minorenni, gli istituti penali per minorenni, i centri di prima accoglienza, e le comunità.

(59) Come emerge dalla Relazione 2017 presentata all'Assemblea legislativa, pp. 22 ss.

zioni attribuisce un'ampia discrezionalità ai Garanti nell'adozione di un insieme variegato di misure difficilmente delimitabili a priori.

Occorre sottolineare che si è inteso deliberatamente concentrare l'attenzione sui compiti che, si ritiene, siano maggiormente legati all'identità dell'Ombudsman. Ciò non toglie che, soprattutto a opera del legislatore statale, gli organismi di garanzia si siano visti attribuire delle funzioni ulteriori, talvolta poco conciliabili con i loro caratteri di fondo. Ci si riferisce, in particolare, alle previsioni contenute nel Testo Unico degli Enti locali del 2000 – ma, a volte, introdotte anche da alcuni legislatori regionali – che attribuiscono al Difensore civico locale il potere di nominare, in via diretta, un commissario *ad acta* «qualora gli Enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge»⁶⁰. Una funzione di questo tipo, il cui esercizio comporta la spendita di poteri a efficacia unilaterale, mal si concilia con un istituto che, fin dalla sua origine, nasce come esterno al circuito del controllo amministrativo in senso stretto. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha rimesso in ordine il quadro normativo. Sebbene non abbia mai dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione del TUEL, questo si deve intendere come ormai implicitamente abrogato, in quanto la giurisprudenza costituzionale formatasi su disposizioni simili contenute nella legislazione regionale, ha statuito che non possa essere attribuito al Difensore civico alcun potere di natura sostitutiva, in quanto «la natura del Difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono dunque la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale, che, sola, consente di esercitare nei confronti degli Enti locali interventi di tipo sostitutivo»⁶¹. Tuttavia, alcuni Difensori civici ritengono la norma ancora in vigore e, di conseguenza, continuano a esercitare il potere sostitutivo attribuito dall'art. 136 del TUEL⁶².

Se dalle funzioni e dai poteri attribuiti agli Ombudsman si passa ad ana-

(60) Art. 136 del d.lgs. n. 267/2000.

(61) Corte cost., sent. n. 173/2004.

(62) Come emerge dalla relazione per l'anno 2017 del Difensore civico della Regione Basilicata, pp. 58-59.

lizzare la disciplina dell'organizzazione amministrativa, si può scorgere il tentativo, condiviso dai legislatori, di tutelare l'autonomia dei Garanti rispetto sia all'amministrazione che agli organi politici, compatibilmente con il modello dell'Ombudsman svedese. Le diverse fonti normative tendono a configurare i medesimi meccanismi per assicurare l'autonomia e l'imparzialità degli organismi, che spaziano dalle modalità di conferimento della carica all'organizzazione degli uffici di supporto: è possibile quindi tracciare una cornice normativa comune al cui interno, tuttavia, l'effettiva tutela dell'autonomia tende a variare a seconda della singola legge presa in considerazione.

In primo luogo occorre sottolineare che i Garanti sono individuati da parte dalle Assemblee legislative attraverso un'elezione, senza alcun intervento da parte degli organi politici esecutivi. Gli Ombudsman instaurano, anche nel contesto italiano, quel rapporto diretto con le Assemblee legislative che, come si è visto, è ben radicato nella storia dell'istituto. Il meccanismo elettorale è congegnato allo scopo di assicurare l'autonomia e l'imparzialità di colui che ricopre la carica rispetto alla maggioranza politica, come dimostra la previsione di *quorum* deliberativi elevati⁶³. Ma la garanzia dell'autonomia dell'Ombudsman non è limitata alla procedura di conferimento della carica, estendendosi per tutta la durata del mandato. Rispondono a tale logica le norme che limitano la revoca dei Garanti, possibile soltanto con una votazione dell'Assemblea legislativa, solitamente da approvarsi a maggioranza qualificata, in presenza di gravi motivi ovvero gravi o reiterate violazioni di legge. La medesima *ratio* ispira la disciplina della durata del mandato che, nella maggioranza delle ipotesi, ha una durata pari o superiore a quello dell'Assemblea, disallineando quindi il momento dell'elezione dal rinnovo dell'organo politico⁶⁴. È evidente come anche questo elemento contribuisca a evitare l'insorgere di un rapporto di fiduciarità politica

(63) Si registrano diverse soluzioni: alcune più rigorose, come la legge istitutiva del Difensore civico della Regione Liguria che richiede una maggioranza dei 4/5 dei componenti l'Assemblea per la prima votazione e dei 2/3 dalla seconda in avanti; per altre è sufficiente la maggioranza assoluta dei consiglieri regionali assegnati alla Regione nelle votazioni successive alla prima, per la quale è solitamente richiesta una maggioranza dei 2/3.

(64) Non mancano delle eccezioni a questa regola: ad esempio, il Garante per l'infanzia della Regione Liguria è eletto all'inizio di ogni legislatura.

tra il Garante e la maggioranza assembleare. Infine, il quadro è completato dal divieto di rielezione del medesimo Ombudsman al momento della scadenza del mandato, sebbene tale divieto non sia presente in maniera uniforme nelle leggi istitutive.

Possono essere ricondotte all'esigenza di garantire l'autonomia e la terzietà anche le norme dedicate all'ineleggibilità e all'incompatibilità. Si prevede generalmente che siano ineleggibili coloro che ricoprono cariche politiche, o in alcuni casi anche incarichi amministrativi di vertice, ai vari livelli dell'amministrazione. Le soluzioni in concreto adottate per le varie figure sono molteplici e difficilmente riconducibili a unità, sebbene l'esigenza di fondo sia quella, anche in questo caso, di isolare il Garante dal circuito politico-rappresentativo. Inoltre, seppur con intensità differenti, le leggi stabiliscono l'incompatibilità dell'esercizio dell'ufficio del Garante con l'esercizio di attività lavorativa e professionale, configurando l'attività di Garante come un impegno tendenzialmente esclusivo.

Infine, le diverse leggi riconoscono la necessità che l'Ombudsman possieda specifiche competenze nel campo giuridico e amministrativo – nel caso del Difensore civico – o nel settore della tutela dei diritti umani – con riferimento ai Garanti specializzati. Anche con riferimento ai requisiti di professionalità il quadro normativo è eterogeneo: così, a legislazioni che richiedono genericamente il possesso di alcuni requisiti, se ne affiancano altre che individuano in maniera molto precisa il livello di professionalità richiesto⁶⁵.

Di fianco alle misure che si concentrano sul titolare della carica, è comune alle varie fonti la presenza di norme intese a garantire l'autonomia e la terzietà anche sul piano dell'organizzazione amministrativa. Emerge però un quadro nel quale l'effettiva portata della garanzia è piuttosto debole. Una prima forma di garanzia si ha nel radicamento dell'ufficio di supporto ai Garanti presso le Assemblee legislative, nel-

(65) In tal senso si veda la legge della Regione Basilicata n. 5/2007 che prescrive che il Difensore civico sia scelto tra persone che siano, o siano state, alternativamente: professore ordinario in materie giuridiche; magistrato; avvocato dello Stato; avvocato patrocinante in Cassazione; dirigente nella pubblica amministrazione.

la quasi totalità dei casi⁶⁶. Una scelta di questo tipo trova la sua giustificazione nell'esigenza di costruire un argine alle influenze sull'attività dei Garanti da parte degli esecutivi, in quanto soggetti passivi della loro attività di controllo. Tuttavia, se la scelta di inserire l'Ombudsman presso le strutture amministrative delle Assemblee legislative può garantire un livello sufficiente di autonomia nell'espletamento del mandato, altri elementi del quadro normativo non paiono in grado di raggiungere il medesimo scopo. Infatti, l'autonomia risulta ben poco sviluppata con riguardo alle dimensioni organizzativa, regolamentare, finanziaria e contabile. In genere il personale di supporto è inserito nei ruoli dell'amministrazione regionale, pur dipendendo funzionalmente dall'Ombudsman. Inoltre, le scelte fondamentali concernenti l'organizzazione dell'ufficio sono nella maggioranza delle ipotesi rimesse all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, affidando ai vertici politici un ruolo centrale a scapito dell'autodeterminazione dell'Ombudsman. Per tutelare la sua autonomia, la discrezionalità dell'Ufficio di Presidenza viene talvolta limitata da alcuni meccanismi, peraltro presenti in poche leggi: è previsto che le delibere aventi ad oggetto l'organizzazione dell'ufficio debbano essere adottate previo confronto con l'Ombudsman; in altre leggi si prevede che sia il Garante stesso, con cadenza annuale, a presentare un programma di attività che include anche il relativo fabbisogno finanziario, sulla base del quale sarà poi ancora una volta l'Ufficio di Presidenza ad adottare le relative decisioni. È ancora meno frequente l'ipotesi in cui è la stessa legge istitutiva a individuare la dotazione organica e finanziaria dell'ufficio, pertanto garantendone un nucleo minimo incompressibile⁶⁷. Anche per quanto concerne le risorse finanziarie a disposizione dell'ufficio, le garanzie sono deboli: soltanto in alcuni casi è la fonte normativa a individuare le risorse, mentre, nella quasi totalità dei casi, l'ufficio è destinatario di una quota delle risorse destinate al funzionamento dell'Assemblea legislativa individuate secondo le ordinarie procedure di bilancio.

(66) In alcuni sistemi regionali l'ufficio dell'Ombudsman è insediato presso gli uffici Giunta regionale, come nel caso del Garante dei minori della Regione Liguria (l.r. n. 9/2007).

(67) Cfr. art. 8 della l.r. Abruzzo n. 126/1995.

Le notazioni sopra fornite si configurano in maniera parzialmente differente se si prendono in considerazione gli Ombudsman nazionali. In primo luogo, con riguardo alle modalità di conferimento della carica, è previsto che il Garante nazionale per i minori sia individuato d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato, seguendo il meccanismo tipico utilizzato per la nomina dei vertici delle autorità amministrative indipendenti. Con riguardo a tale Garante, l'allontanamento dal modello regionale non comporta un disconoscimento dell'esigenza di fondo alla base della norma, ossia la garanzia di una sfera di autonomia della persona chiamata a ricoprire la carica. D'altro canto, i componenti dell'Autorità nazionale garante per i detenuti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sentite le commissioni parlamentari. Spicca poi, con riferimento ai Garanti nazionali specializzati, l'assenza di una previsione che limiti il potere di revoca che, sulla falsariga di quanto previsto dalla legislazione regionale, garantisca la stabilità dell'incarico anche in caso di mutamento della maggioranza parlamentare.

Mentre gli altri aspetti della disciplina tendono a sovrapporsi alle soluzioni proprie della legislazione regionale, in particolare con riferimento ai requisiti di professionalità richiesta e al regime delle incompatibilità, è presente un ulteriore elemento che allontana il Garante nazionale per i detenuti dal modello Ombudsman. Infatti, l'Autorità ha sede presso il Ministero della Giustizia, che mette a disposizione le strutture e le risorse per l'espletamento delle attività; ciò in assenza di ulteriori meccanismi atti a garantire una qualche forma di autonomia organizzativa. Una tale disposizione, come del resto anche il meccanismo di nomina, mal si concilia con la necessità di porre il Garante in una posizione di terzietà e autonomia rispetto all'esecutivo e, in particolare, al Ministero della Giustizia, in quanto proprio tale amministrazione è sottoposta al suo controllo⁶⁸. La contraddizione aumenta se si considera che compete al Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri della Giustizia, dell'Interno e delle Finanze, determinare la struttura e la com-

(68) Aspetto problematico già segnalato in dottrina. A tal proposito si veda: L. SCOMPARIN, *Dai "Garanti locali" al nuovo Garante nazionale dei diritti delle persone detenute, in Il Piemonte delle autonomie*, 3, 2014.

posizione dell'ufficio. Di tutt'altro tenore è la garanzia predisposta dalla legge all'autonomia organizzativa del Garante nazionale per i minori. È infatti previsto che l'adozione delle norme concernenti l'organizzazione sia anche in questo caso rimessa alla competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, che tuttavia provvede su proposta del Garante stesso, prevedendo quindi una garanzia incisiva per l'autonomia amministrativa del Garante, che non ha esempi nelle leggi regionali in materia di organismi di garanzia.

4. *Gli Ombudsman "impropri"*

Gli organismi presi in considerazione fino a questo momento non esauriscono il novero delle figure che, all'interno dell'ordinamento italiano, si ispirano all'Ombudsman svedese. Nel nostro Paese sono presenti, infatti, altri soggetti la cui riconducibilità al modello non è immediata: la Consigliera di parità, il Difensore civico per il digitale e il Garante del contribuente condividono la natura delle funzioni e dei poteri con i più tradizionali Ombudsman italiani, pur evidenziando alcune differenze significative rispetto ad essi, in particolare sul versante organizzativo. Proprio per tale ragione possono essere definiti Ombudsman "impropri": se da un lato ricoprono esclusivamente una funzione di garanzia non giurisdizionale dei diritti, dall'altro lato non presentano il grado minimo di autonomia capace di assicurarne l'imparzialità necessaria per l'esercizio di una funzione di questo tipo.

Un altro elemento che accomuna tali organismi tra loro, e che contemporaneamente li distingue dagli Ombudsman in senso stretto, è dato dalla modalità di istituzione. Se i secondi sono il frutto dell'autonomo, e pertanto non coordinato, potere legislativo e regolamentare di Regioni ed Enti locali, con il legislatore statale limitato a un successivo intervento di razionalizzazione, gli Ombudsman impropri sono istituiti in via diretta con legge statale. Tuttavia, pur condividendo la stessa tipologia di fonte normativa, i tre Ombudsman sono disciplinati da atti legislativi autonomi e nient'affatto coordinati, come si evince dall'architettura istituzionale, la quale non segue uno schema coerente. L'ufficio della Consigliera di parità è stato istituito simultaneamente a livello statale, regionale e locale, formando quindi una struttura a rete, diffusa in maniera uniforme sul territorio nazionale. Il Difensore civico per il digitale, in-

vece, si configura come un organismo unico, istituito presso l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), e competente per tutto il territorio nazionale. Ancora diversa è la struttura del Garante del contribuente: anche in questo caso assume una struttura decentrata, ma viene istituito presso le Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate.

Dei tre Ombudsman qui presi in considerazione, la Consigliera di parità è quello che più si avvicina all'istituto svedese, configurandosi nella variante *human rights Ombudsman*. Istituito e disciplinato dagli artt. 12 e ss. del d.lgs. n. 198/2006⁶⁹, l'ufficio della Consigliera ha il compito di promuovere, mediante azioni positive non tipizzate, la parità di genere all'interno del mercato del lavoro. Inoltre, le sono attribuite le altre due tipiche funzioni dell'Ombudsman, ossia il controllo sull'amministrazione e la tutela di una situazione giuridica determinata. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, i poteri riconosciuti alla Consigliera travalicano i confini del concetto tradizionale di Ombudsman: oltre alla facoltà di adottare raccomandazioni non vincolanti, in linea con gli altri Garanti italiani, viene riconosciuta la legittimazione ad agire in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni derivanti dalle violazioni dei divieti sanciti dallo stesso d.lgs. n. 198/2006. Pertanto, i poteri della Consigliera di parità sono particolarmente incisivi, legati alla tutela giurisdizionale dei diritti, e generalmente estranei agli Ombudsman diffusi nell'ordinamento italiano⁷⁰.

Con riguardo agli aspetti istituzionali, la garanzia dell'autonomia della Consigliera di parità, in particolare nazionale, si dimostra piuttosto deficitaria. Infatti, il Garante non instaura con il Parlamento quel rapporto di stretta collaborazione che contraddistingue l'istituto svedese: nominato con decreto del Ministro del Lavoro senza alcun intervento del Parlamento, non è previsto nemmeno l'obbligo di presentare una relazione annuale sull'attività svolta. Questo compito è riservato al Ministro del Lavoro, che presenta una relazione a cadenza biennale contenente i

(69) Sebbene introdotto in origine dal d.lgs. n. 196/2000.

(70) Tuttavia, un potere per alcuni versi assimilabile a quello della Consigliera di parità è sancito dall'art. 36 della l. n. 104/1992, che attribuisce al Difensore civico regionale e provinciale la facoltà di costituirsi come parte civile nei procedimenti penali, relativi a un elenco tassativo di reati, commessi in danno a una persona portatrice di handicap.

risultati del monitoraggio sull'applicazione della legislazione in materia di parità e pari opportunità nel lavoro elaborata sulla base delle indicazioni, tra gli altri, dei Consiglieri di parità istituiti ai diversi livelli istituzionali. Anche con riguardo ai Consiglieri di Regioni ed enti di area vasta, la legge non garantisce un ruolo alle assemblee politiche, in quanto prevede che questi siano nominati, sempre con decreto del Ministro del Lavoro, su designazione dell'ente territoriale, senza indicare quantomeno una preferenza per l'attribuzione di tale competenza agli organi di governo assembleari. Inoltre, nella legge sono parimenti assenti gli altri meccanismi che mirano ad assicurare l'autonomia dei Garanti: essendo pari a quattro anni, il mandato della Consigliera è inferiore a quello degli organi competenti per la nomina o designazione e, peraltro, è previsto che sia rinnovabile per una volta alla scadenza; con riguardo alla revoca, non è fissata una regola a tutela della stabilità della carica, sul modello dei Difensori civici e dei Garanti specializzati. Infine, con riguardo all'organizzazione amministrativa non sono presenti regole, assimilabili a quelle illustrate con riguardo agli Ombudsman in senso stretto, capaci di garantire l'autonomia funzionale della Consigliera di parità rispetto a eventuali ingerenze dell'amministrazione.

Se il Consigliere di parità si avvicina alla figura dello *human rights Ombudsman*, gli altri due Garanti costituiscono delle varianti del modello dell'Ombudsman tradizionale. La contiguità rispetto al Difensore civico è testimoniata dalla stessa denominazione: il d.lgs. n. 179/2016 per mezzo di una modifica dell'art. 17 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) ha inteso tutelare i cittadini rispetto alle violazioni dei diritti in materia di digitalizzazione e innovazione della pubblica amministrazione, istituendo per l'appunto un Difensore civico per il digitale. La disciplina di tale istituto assume particolare rilevanza perché è un caso paradigmatico di come la denominazione Ombudsman o, in questo caso, il suo adattamento italiano, venga talvolta utilizzato per definire degli istituti che presentano ben poche caratteristiche in comune con il modello originario. Pochi mesi dopo la sua introduzione, il Difensore per il digitale è stato oggetto di una riforma incisiva che, almeno in parte, ha permesso un riavvicinamento tra la denominazione attribuita all'organismo e la sua disciplina. Infatti, nella sua formulazione originaria esso si configurava come un meccanismo di reclamo al quale qual-

siasi utente poteva rivolgersi per segnalare disfunzioni e violazioni dei diritti, in materia di digitalizzazione e innovazione dell'amministrazione pubblica, attribuiti dal CAD o da qualsiasi altra disposizione. Tuttavia, se tali elementi rendevano il Difensore assimilabile a un Ombudsman, la struttura istituzionale si rivelava completamente inadeguata. Seppure si stabiliva che il Difensore fosse scelto in modo tale da assicurarne la terzietà, l'autonomia e l'imparzialità, le norme si rivelavano incoerenti rispetto a questo fine: era infatti stabilito che ciascuna amministrazione dovesse individuare il Difensore civico per il digitale al proprio interno, preferibilmente tra i dirigenti di ruolo in servizio della stessa amministrazione e senza poter dare luogo, per espresso divieto di legge, alla costituzione di un apposito ufficio di supporto al Garante. Lo statuto normativo, peraltro composto soltanto dal comma 1-*quater* dell'art. 17, si chiudeva attribuendo al Difensore per il digitale esclusivamente poteri di raccomandazione, in questo caso recependo pienamente il modello Ombudsman. Le distorsioni rispetto sia all'idealtipo, sia agli adattamenti italiani in precedenza analizzati sono evidenti. L'individuazione tra i dirigenti della stessa amministrazione sottoposta al controllo e l'assenza di qualsivoglia requisito di professionalità finivano per rendere difficilmente immaginabile che il Difensore potesse assicurare una tutela contraddistinta da terzietà, autonomia e imparzialità.

L'istituto è stato riformato in profondità dal d.lgs. n. 217/2017. Il cambio di passo è, in questo caso, decisivo. Infatti, se nella versione precedente il Difensore era individuato presso ciascuna amministrazione, a seguito della riforma viene istituito un unico Difensore civico nazionale presso l'Agenzia per l'Italia digitale. In questo modo, il reclamo avverso le presunte violazioni delle norme in materia di digitalizzazione viene assicurato da una figura, in quanto incardinata a livello nazionale presso un'agenzia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, verosimilmente in grado di assicurare i principi enunciati dalla legge. Tuttavia, altre criticità permangono, e non permettono una piena riconduzione del Difensore per il digitale all'interno della categoria dell'Ombudsman. Infatti, dal lato delle funzioni, è assente il tipico ruolo di controllo sull'amministrazione, non esercitabile dal Difensore per l'assenza di poteri di iniziativa d'ufficio. Inoltre, da un punto di vista istituzionale, il Difensore è incardinato presso l'esecutivo, mentre risulta assente qualsiasi le-

game con il Parlamento, sia nella fase di nomina sia nello svolgimento dell'attività. Per tali motivi, il Difensore civico per il digitale deve essere configurato, allo stato attuale, come un Ombudsman improprio presentando, aldilà della denominazione individuata dal legislatore, rilevanti distonie rispetto al modello generale.

Le medesime critiche possono essere rivolte al Garante per il contribuente istituito dall'art. 13 dello Statuto dei diritti del contribuente (l. n. 212/2000). La normativa sviluppa alcuni elementi tipici del modello Ombudsman, in quanto prevede che il Garante operi in piena autonomia e sancisce dei requisiti di professionalità piuttosto stringenti⁷¹ che escludono la possibilità che il Garante sia individuato all'interno della medesima amministrazione, come invece è tuttora previsto per il Difensore civico per il digitale. Allo stesso modo, le funzioni e i poteri attribuiti al Garante coincidono con quelli riconosciuti tradizionalmente all'Ombudsman. Tuttavia, sono presenti ulteriori norme che non permettono la piena riconducibilità del Garante al modello. Con riguardo al potere di nomina, è previsto che questo sia attribuito al Presidente della Commissione tributaria regionale e, sebbene tale previsione garantisca l'imparzialità del Garante rispetto all'amministrazione, non permette l'instaurazione del rapporto tra Ombudsman e assemblea politica che, anche per ragioni storiche, ne contraddistingue lo statuto normativo. Nel disegno originario non era previsto alcun rapporto diretto tra Ombudsman e organi politici, in quanto il Garante presenta, con cadenza semestrale, delle relazioni sull'attività svolta al Ministro delle Finanze il quale, a sua volta, riferisce annualmente alle commissioni parlamentari competenti sull'attività del Garante. A tale mancanza si è ovviato – parzialmente – con una modifica alla norma introdotta nel 2002, con la quale è stato previsto che il «Garante fornisce al Governo ed al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale». Tuttavia, come emerge dalla lettera della disposizione, la relazione ha un contenuto meramente informativo

(71) È stabilito che il Garante sia scelto tra: magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai, nonché tra avvocati, dottori commercialisti e ragionieri collegiati, pensionati, scelti in una terna formata, per ciascuna Direzione regionale delle Entrate, dai rispettivi ordini di appartenenza.

e non costituisce uno strumento a disposizione del Garante per tutelare e promuovere i diritti nel settore dell'amministrazione tributaria. Infatti, assume valenza decisiva la disciplina in merito all'organizzazione amministrativa del Garante: rifiutando il modello emerso nella legislazione regionale con riguardo ai Difensori civici e Garanti specializzati, si dispone che il Garante del contribuente abbia sede presso ciascuna Direzione regionale delle Entrate, la quale, nel silenzio della legge sul punto, si suppone metta a disposizione mezzi e risorse per l'espletamento delle attività. Ne consegue che, in assenza delle tipiche garanzie sul piano dell'organizzazione, non è assicurato che la funzione di garanzia sia esercitata in maniera autonoma e imparziale.

5. Qualche riflessione conclusiva

Come dimostra la presente rassegna, il modello dell'Ombudsman può dirsi oramai radicato nell'ordinamento italiano. A tutti i livelli istituzionali sono presenti organismi, variamente denominati, ispirati all'istituto svedese: con riguardo alle funzioni attribuite – tutela di una specifica situazione giuridica, controllo sull'amministrazione, promozione di principi e valori – nonché ai poteri attribuiti – limitati all'adozione di raccomandazioni non vincolanti – Difensori civici, Garanti, Consiglieri si mantengono nel solco tracciato dall'Ombudsman svedese ormai tre secoli fa.

Tuttavia, come si è visto, nell'ordinamento italiano l'emersione del modello Ombudsman ha seguito un percorso peculiare, capace di influenzare lo scenario attuale. In assenza di una figura forte, come il Difensore civico nazionale, è mancato il prototipo utile per una trasposizione ordinata e coordinata del modello Ombudsman ai vari livelli istituzionali. Questo emerge chiaramente se si analizzano gli organismi di garanzia in parallelo, con il risultato che soltanto una parte delle figure riconducibili a vario titolo al modello possono essere – propriamente – definite Ombudsman. È in particolar modo il legislatore statale, storicamente poco fiducioso nelle potenzialità dell'istituto dell'Ombudsman, a provocare alcuni cortocircuiti normativi, dovuti all'attribuzione di funzioni di garanzia a organismi che non presentano requisiti giuridici atti a garantire l'autonomia e l'imparzialità necessarie all'esercizio di tali funzioni. È proprio lo scarso sviluppo dei profili di autonomia a rappresentare il trat-

to caratterizzante degli Ombudsman italiani. In nessun caso preso in analisi la tutela dell'autonomia e dell'imparzialità si spinge fino a prevedere istituzioni dotate di autonoma personalità giuridica ed estranee al circuito politico-rappresentativo, tanto da essere definibili come autorità indipendenti. Infatti, nonostante i proclami di alcuni Statuti regionali⁷², nemmeno gli Ombudsman in senso proprio – Difensori civici e altri Garanti specializzati – possono assumere tale qualificazione. Sebbene con riferimento alle modalità di conferimento della carica la disciplina si presenti come fortemente garantista, se ci si pone dalla prospettiva dell'organizzazione amministrativa si possono notare alcune incongruenze nella costruzione complessiva. Come si è visto, le leggi istitutive tendono a circondare le strutture amministrative di supporto con una serie di garanzie dell'autonomia, ma tali meccanismi faticano a raggiungere lo scopo per quale sono introdotti. Con riguardo alla dotazione organica, si nota come il personale faccia spesso parte del ruolo dell'amministrazione soggetta al controllo; le risorse finanziarie sono assegnate solitamente su decisione degli organi politici, senza necessità di giungere a una qualche forma di intesa; le potestà di disciplinare l'organizzazione dell'ufficio solitamente non viene delegata dalla legge all'autonomia dell'Ombudsman. In definitiva, il tentativo di ricondurre gli Ombudsman, anche regionali⁷³, alla categoria dell'autorità indipendente di garanzia si rivela per tali motivi infruttuoso.

Questa conclusione trova un riscontro anche sul piano applicativo. L'importanza della tutela dell'autonomia amministrativa dell'Ombudsman è esemplificata dalla situazione emersa in alcune Regioni, nelle quali l'esercizio delle funzioni di garanzia è messo a repentaglio dalla scarsità di mezzi a disposizione degli uffici⁷⁴. In altre ipotesi è l'assenza di rego-

(72) Si veda, a tal proposito, l'art. 71 dello Statuto della Regione Liguria rubricato, per l'appunto, "Autorità indipendenti di garanzia". Altri Statuti richiamano l'indipendenza come uno dei tratti definitori dei Difensori civici e degli altri Garanti, come nel caso dello Statuto della Regione Marche (artt. 52 e ss).

(73) Cfr. G. GRASSO, *Le Autorità indipendenti di garanzia: il tentativo di "razionalizzazione" dello Statuto ligure*, in *Quaderni regionali*, 3, 2005, pp. 659-678.

(74) Come nel caso del Difensore civico della Regione Sardegna che, in apertura della relazione per gli anni 2015-2017, lamenta la perdurante scarsità di personale amministrativo a sua disposizione tanto che «proprio la carenza di personale che ha costantemente afflitto il mio Ufficio non ha permesso la presentazione delle relazioni annuali del 2015 e del 2016».

le specifiche per il conferimento e la revoca della carica a rivelarsi decisiva. Ci si riferisce alla vicenda della Consigliera nazionale di parità, il cui atto di nomina, in un caso, è stato revocato in applicazione dell'art. 6 della l. n. 145/2002, disposizione che introduce un meccanismo di *spoils system* per alcune cariche, conferite dal Governo nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura. La motivazione alla base della revoca è consistita nella «mancanza di sintonia con gli indirizzi politici del Governo» manifestatasi nel «radicale dissenso con le iniziative legislative recentemente adottate dal Governo, nonché dalle notizie di stampa, che hanno dato ampio risalto a tale dissenso»⁷⁵. La revoca, fortemente criticata in dottrina⁷⁶, si pone in antitesi rispetto alla finalità istituzionale propria di un organismo, come quello della Consigliera di parità, che dovrebbe godere di ampi margini di autonomia per sottoporre a controllo l'attività dell'amministrazione, secondo i tradizionali compiti attribuiti agli Ombudsman. Il Consiglio di Stato, pronunciandosi sul ricorso della stessa Consigliera avverso il provvedimento di revoca⁷⁷, ha dimostrato tuttavia di aderire all'elaborazione predominante nella dottrina italiana: non riconoscendo l'esistenza di una categoria autonoma formata degli organismi modellati sull'Ombudsman svedese e, al contempo, non qualificando la Consigliera nazionale come un'autorità amministrativa indipendente, ha ricondotto l'organismo all'interno dell'area di influenza del Governo, sostenendo la legittimità del provvedimento di revoca. Tuttavia è rilevante sottolineare come lo stesso legislatore, seppur dopo qualche anno, sia intervenuto a difesa dell'autonomia della Consigliera di parità: al momento di riformare le norme istitutive dell'organismo, è stato introdotto il divieto espresso di applicazione dell'art. 6, c. 1, della legge n. 145/2002, la disciplina sulla base della quale era stato adottato il provvedimento di revoca⁷⁸.

Un ulteriore elemento critico che emerge dalla carrellata compiuta nei

(75) Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, d.m. 30 ottobre 2008.

(76) Sul punto si rimanda a: G. GARDINI, *La rimozione della Consigliera nazionale di parità*, cit.; nonché a C. TUBERTINI, *Organismi di garanzia e confini del cd. Spoils system*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 9, 2009, pp. 2507-2515.

(77) Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2010, n. 5031.

(78) Art. 14, l. n. 198/2006, così come novellato dall'art. 32 del d.lgs. n. 151/2015.

paragrafi precedenti è dato dalla pressoché inesistente organicità del sistema di garanzia. Anzi, la stessa qualifica di sistema appare non appropriata: ancora oggi la *Ombudsmanship* italiana, considerata nel suo complesso, risulta composta da una congerie di organismi eterogenei incapaci di dar vita a un quadro coerente. Soltanto con riferimento ai due Ombudsman settoriali più consolidati, i Garanti dei detenuti e dei minori, si può scorgere la nascita di due autentici sistemi multilivello di garanzia dei diritti, strutturati secondo una logica a rete, con l'attribuzione al Garante nazionale del duplice ruolo di coordinamento e di intervento sussidiario a copertura dei vuoti di tutela presenti nella rete regionale. È evidente come la stessa diffusione asimmetrica degli organismi rappresenti una spia dell'assenza di razionalità del sistema. Mentre la differenziazione tra diversi ambiti territoriali è fisiologica in un ordinamento autonomista, il principio di eguaglianza rende necessario che gli strumenti di garanzia dei diritti siano disponibili in maniera uniforme su tutto il territorio. La contraddittorietà dell'impianto raggiunge il massimo livello se si considera che è lo stesso legislatore statale ad attribuire, in tempi più recenti, funzioni di tutela agli Ombudsman regionali, consapevole che soltanto alcuni cittadini ne potranno usufruire. Ci si riferisce, nel dettaglio, alle norme statali che hanno ricondotto l'amministrazione periferica dello Stato sotto la competenza dei Difensori civici regionali, nonché la disciplina dell'accesso, sia documentale sia civico, che individua i Difensori civici come meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie.

Per concludere, nell'ordinamento italiano il trapianto dell'istituto dell'Ombudsman non ha comportato la nascita di un vero e proprio sistema non giurisdizionale di garanzia dei diritti. Dall'analisi della massa stratificata di norme che disciplinano il settore, emerge come soltanto quelli che si sono definiti Ombudsman "propri" intessano una rete di relazioni capace, in parte, di dar vita a un sistema integrato di tutela. Tuttavia, se si adotta una prospettiva più ampia, che abbraccia anche gli Ombudsman "impropri", qualsiasi tentativo di individuare un sistema unitario di garanzia non giurisdizionale è destinato a fallire. Infatti, pur tralasciando le peculiarità che presentano i singoli Garanti, il legislatore statale non ha previsto nemmeno le più basilari forme di coordinamento tra i diversi organismi, che di conseguenza esercitano la lo-

ro attività nell'indifferenza reciproca, salvo il fatto, in alcuni casi, di invadere le competenze altrui. Questo è il caso, ad esempio, dei Difensori civici regionali e dei Garanti dei contribuenti, entrambi competenti a ricevere reclami in merito all'operato delle sedi decentrate dell'amministrazione tributaria statale.

Le aporie maggiori sembrano soprattutto derivare dalla scarsa considerazione riservata dal legislatore statale al tema della garanzia non giurisdizionale dei diritti e interessi, con particolare riguardo alla tutela nei confronti dell'amministrazione pubblica. È infatti il legislatore statale ad aver abdicato al ruolo di coordinatore e razionalizzatore della rete degli organismi di garanzia, una volta che la strada verso la costruzione di un sistema statale centralizzato è stata abbandonata in favore di un sistema decentrato su base prima regionale, e poi locale. A dire il vero, le Regioni hanno costruito sistemi di garanzia che, nel complesso, possono essere definiti coerenti e razionali al loro interno, frutto di un'elaborazione generale sul tema. Di segno opposto appare l'atteggiamento dello Stato. È assente, nel livello statale, qualsiasi traccia di pianificazione: le grandi riforme che hanno riguardato l'amministrazione pubblica e la giustizia amministrativa, avvicendatesi nel corso dei decenni, non hanno mai considerato l'istituto dell'Ombudsman come un elemento utile al buon funzionamento del sistema amministrativo. Con la conseguenza che, in tale settore, la legislazione statale si contraddistingue per l'estrema frammentarietà.

Tuttavia, è possibile rinvenire alcuni spunti che potrebbero far presagire un futuro miglioramento del sistema di garanzia. Ci si riferisce alle norme che hanno portato all'istituzione dei due Garanti nazionali specializzati, che possono essere lette come un tentativo di completamento del sistema. In particolare, rispondono a tale logica il ruolo sussidiario ricoperto dai Garanti nazionali con riguardo ai territori dove tale tutela risulta assente, nonché il compito di coordinare gli organismi esistenti a livello regionale⁷⁹. Tuttavia, non deve essere sopravvalutata la portata di tali interventi, in quanto la *ratio* di entrambe le leggi è da ricercare nell'esigenza di rispettare alcuni obblighi internazionali, piuttosto che frutto di una scelta ponderata da parte delle istituzioni interne.

(79) Cfr. art. 3, c. 7-8, l. n. 112/2001; art. 7, c. 5, d.l. n. 146/2013.

Permane, ancora negli interventi normativi recenti, il classico approccio incrementale del legislatore statale, che si traduce nella proliferazione di organismi scarsamente coordinati tra loro: la conseguenza è quella di indebolire tali meccanismi di garanzia, che trovano la propria efficacia esclusivamente nell'autorevolezza riconosciuta dai cittadini e dalle amministrazioni, essendo privi di poteri coercitivi. Alcuni esempi recenti esemplificano molto chiaramente tale aspetto. Negli ultimi anni il legislatore statale ha riscoperto l'esistenza delle istituzioni di garanzia determinando un'espansione di questa forma di tutela. Nel fare ciò, in uno spazio di tempo piuttosto ristretto il nostro legislatore ha seguito due approcci antitetici, entrambi criticabili: per un verso ha infatti esteso, come già ricordato, la tutela offerta dai Difensori civici in materia di diritto di accesso *ex* legge n. 241/90, individuando il ricorso al Difensore civico come strumento alternativo per la risoluzione delle controversie aventi ad oggetto l'accesso civico generalizzato; inoltre, ha riconosciuto la facoltà per le Regioni di attribuire la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale⁸⁰. Il legislatore statale, insomma, insiste nella già criticata linea di caricare di nuovi compiti organismi non diffusi su tutto il territorio nazionale, dimostrando scarsa considerazione per il principio di eguaglianza. Per altro verso, la necessità di tutelare i diritti di cittadinanza digitale ha rappresentato l'occasione per la creazione dell'ennesima figura di settore, il Difensore civico per il digitale, senza alcun progetto di sistematizzazione delle tutele non giurisdizionali avverso le ipotesi di cattiva amministrazione. In entrambi i casi, il legislatore statale ha perso un'occasione per la costruzione del più volte evocato sistema multilivello di garanzia.

Per questi motivi appare non più rinviabile un intervento organico del legislatore, che dovrebbe perseguire almeno due obiettivi: per un verso, è necessario che in maniera definitiva si costituisca un sistema nazionale integrato – tra livelli di governo e tra settori diversi – di tutela non giurisdizionale, diffuso in maniera uniforme sul territorio nazionale. Occorre, pertanto, che il legislatore promuova la diffusione degli Om-

(80) Occorre notare che la disposizione (art. 2 della l. n. 24/2017) presenta una finalità incentivante piuttosto che prescrittiva, in quanto si limita a demandare alla fonte regionale la disciplina del Garante per il diritto alla salute.

budsman anche nelle Regioni in cui tali figure sono assenti. Inoltre, è necessario che gli organismi di settore attualmente esistenti vadano incontro a una qualche forma di razionalizzazione. La dottrina e le stesse istituzioni hanno espresso la loro contrarietà nei confronti dell'unificazione degli Ombudsman in organismi unici di garanzia⁸¹. Pur non ritenendo l'unificazione l'unica strada percorribile, le necessità di coordinamento sono innegabili. Alla luce della necessità di dar vita a Garanti che siano diffusamente conosciuti presso l'opinione pubblica e persuasivi nei confronti dell'amministrazione, risulta di difficile giustificazione la frammentazione delle sedi di tutela in diversi rivoli paralleli. A tal proposito, la legislazione regionale offre vari modelli differenti, che possono fungere da spunto per il completamento del sistema a livello statale. Per un altro verso, è necessario che il legislatore statale fissi alcune condizioni a garanzia dell'autonomia degli Ombudsman statali, regionali e locali. Una disposizione contenuta nella legge istitutiva del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza persegue proprio tale logica, sebbene la portata normativa sia dubbia, in quanto si limita a prevedere che «le Regioni possono istituire propri Garanti con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'Autorità garante». Rimane poco chiaro quali conseguenze giuridiche derivino da un disallineamento della disciplina regionale da quella statale, posto che la prima – come si è visto – rappresenta lo *standard* più avanzato presente nell'ordinamento

(81) A tal proposito, A. ALBANESE, *I Garanti per l'infanzia e l'adolescenza*, cit., p. 754 critica la scelta di alcune Regioni di attribuire al Difensore civico le funzioni di Garante dei minori, in quanto «L'attività svolta nei confronti di soggetti privati è quindi una peculiarità propria del Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che ne distingue la funzione e la ratio complessiva da quella attribuita al Difensore civico, organo di garanzia della trasparenza e correttezza dell'agire amministrativo». Sulla stessa linea si pone il Garante nazionale dei detenuti che, nella relazione annuale presentata al Parlamento nel 2018, afferma che «Il Garante nazionale ha in generale espresso alcune riserve, riguardanti l'azione di controllo dell'Ombudsman nella complessa area della privazione della libertà poiché esso è contraddistinto da un'impostazione reattiva rispetto a tutte le aree d'interesse di cui si occupa, a differenza del Garante nazionale. [...] Inoltre la privazione della libertà richiede una specificità di continua osservazione, analisi e competenza che rischia di rimanere compromessa all'interno di un sistema eccessivamente ampio di tutela generale. Ovviamente, il Garante nazionale è ugualmente impegnato nell'azione di collaborazione e di coordinamento, con tutti i Garanti regionali, indipendentemente dalla propria configurazione giuridica, ma invita comunque le Regioni a non proporre il modello della generale figura di garanzia laddove non adottato e a rivederlo laddove già in essere».

italiano, quantomeno con riferimento allo sviluppo dei principi di indipendenza e autonomia.

Appare più consono che il legislatore statale approvi una normativa generale in materia di garanzia non giurisdizionale dei diritti, capace di fungere da intelaiatura dell'intero sistema. Con tale misura potrebbe essere completato il sistema di garanzia mediante l'istituzione di un Difensore civico nazionale, al quale attribuire la competenza ad intervenire, in via sussidiaria, nei territori sprovvisti di analoghe forme di tutela istituite dalle Regioni. Inoltre, potrebbe essere stabilito uno *standard* minimo con riguardo alle modalità di elezione, ai requisiti professionali, al regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità, e all'organizzazione amministrativa, al fine di vedere garantite l'autonomia e la terzietà degli Ombudsman. Infine, sarebbe opportuno semplificare l'architettura del sistema, garantendo un esercizio unitario delle funzioni di Difesa civica e di tutela specializzata; un primo passo potrebbe consistere nell'attribuire agli organismi regionali i compiti del Difensore civico per il digitale e del Garante del contribuente.

Questi sono soltanto alcuni spunti per iniziare a costruire, anche nell'ordinamento italiano, un sistema di garanzia dei diritti non giurisdizionale basato sull'esperienza dell'Ombudsman e sui recepimenti del modello svedese diffusi su scala globale.