

Il difensore civico è una figura di garanzia a tutela del cittadino, che ha il compito di accogliere i reclami non accolti in prima istanza dall'ufficio reclami del soggetto che eroga un servizio. [In Italia, il difensore civico comunale, è stato soppresso dall'art 2 comma 186 lettera a) della Legge 191/2009, dal Decreto Legge 2 del 2010, convertito in Legge 42 del 2010]. È detto anche ombudsman, termine che deriva da un ufficio di garanzia costituzionale istituito in Svezia nel 1809 e letteralmente significa «uomo che funge da tramite».

All'interno della dottrina giuridica l'istituto dell'ombudsman e la sua evoluzione sono ancora fonte di discussione. Se parte di essa ritiene che si possa parlare di difensore civico in senso proprio soltanto a partire dal XIX secolo, prendendo quindi come riferimento il primo ombudsman, quello nato in Svezia, esiste un'altra parte della dottrina che invece fa risalire questa particolare istituzione a tempi remoti.

### Il difensore civico nella storia

La ricerca storica sull'esistenza di figure istituzionalmente preposte, nel passato, a vigilare sul buon andamento dell'attività amministrativa ed a tutelare le persone dagli abusi commessi dai funzionari pubblici, aiuta a comprendere meglio e ad inquadrare correttamente la figura del difensore civico per come emerge dalla normativa europea e statale in vigore. Lo studio della progressiva evoluzione storica dell'istituto evidenzia indubbiamente che molte prerogative, riconosciute oggi all'ombudsman, sono sorprendentemente affini e talvolta identiche a quelle di figure istituite presso molte città dell'impero romano sin dai primi secoli dell'era cristiana. del resto dai primi tempi della repubblica lo *ius intercessionis* attribuiti ai tribuni della plebe copriva molte funzioni che ora sono pensate per il difensore civico

Secondo altri, le prime figure pubbliche analoghe debbono essere riconosciute invece nel III secolo d.C., con particolare riferimento sia agli *ἐκδίκτοι* (*ecdici*) che ai *σύνδικοι* (*syndici*), funzionari collocati in uno spazio intermedio tra comunità locale e strutture periferiche dello Stato romano che esercitavano funzioni peculiari in gran parte molto simili a quelle attribuite attualmente all'ombudsman. Questa istituzione romana era nota comunemente con il nome di *defensor civitatis* ed essa continuò ad essere presente nella cultura del tempo sino allo scomparire di entrambi gli imperi d'occidente ed oriente (in alcuni casi la figura del *defensor civitatis* rimase ancora all'interno dell'amministrazione, si pensi agli ostrogoti, ma successivamente andò oscurandosi).

### Il difensore civico nella Svezia moderna

Una figura simile al *defensor civitatis* romano è riapparsa molti secoli dopo, nel 1809, in Svezia, a seguito dell'emanazione della nuova costituzione successiva ad una rivoluzione contro la monarchia. Questa figura istituzionale, analoga a quella romano-imperiale, prese il nome di ombudsman. La necessità che veniva a configurarsi in quegli anni in Svezia era quella di bilanciare il potere del parlamento e del governo al fine di vedere salvaguardate le competenze

dell'uno e dell'altro organo senza interferenze reciproche. In particolare il parlamento voleva affermare la sua indipendenza e centralità e si volevano inoltre tutelare i diritti e le libertà personali dei cittadini dagli abusi eventualmente compiuti dal governo nello svolgimento delle sue mansioni. La nuova figura istituzionale è quindi fin dalla nascita una figura di garanzia, un osservatore imparziale che ha l'onere di vigilare sull'operato del governo e le sue diramazioni, in breve sul funzionamento della pubblica amministrazione.

Nella costituzione svedese del 1809, l'ombudsman fu concepito come organo fiduciario del parlamento con il compito di controllare e verificare solamente la legalità formale degli atti emanati dal potere esecutivo; l'esercizio di tale funzione venne suddivisa tra parlamento e ombudsman in modo tale da riservare al primo il controllo dell'attività del governo ed al secondo il controllo sulla pubblica amministrazione, saldamente nelle mani del monarca, al fine di contenere il potere assoluto di costui e di garantire l'indipendenza del parlamento rispetto agli apparati amministrativi.

Inoltre l'ombudsman svedese fu dotato dei poteri d'inchiesta e di messa in stato di accusa dei funzionari ritenuti colpevoli; il suo intervento di controllo poteva incidere unicamente sugli organi e non anche sugli atti, perché gli venne attribuito solamente il compito di segnalare i vizi degli atti all'autorità competente ai fini disciplinari e non anche il potere di annullare, modificare o revocare l'atto inficiato; gli fu comunque estranea la funzione di tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive di vantaggio dei cittadini.

### La diffusione dell'ombudsman

Nel corso del XX secolo la figura dell'ombudsman ebbe un notevole successo e si diffuse nel mondo all'interno dei diversi ordinamenti statali, pur prendendo nomi differenti ed avendo qualche caratteristica funzionale differente. Si può dire che quello svedese sia stato il modello base su cui poi altri Stati hanno configurato quelle che l'ONU definisce Istituzioni di tutela dei diritti umani. Per quanto concerne il contesto europeo, anche il Consiglio d'Europa in questi anni si è espresso più volte sull'opportunità di istituire un ombudsman nazionale per gli Stati Europei.

Inizialmente non vi fu accordo unanime su quale dovesse essere lo spettro d'azione del difensore civico, anche perché vi erano diversi modi di rapportarsi alla stessa parola ombudsman, la quale nel frattempo si era diffusa anche nel settore delle aziende private.

La situazione attuale: L'istituto in esame è risultato avere caratteristiche abbastanza variabili nei diversi stati. Anche per questo ha assunto diverse denominazioni nei vari stati, basti pensare al francese Mediateur o allo spagnolo Defensor de Pueblo. Ciò è spiegabile osservando che le diversità culturali e sociali all'interno dei diversi Stati influenzano direttamente l'ordinamento giuridico e le sue modifiche.

In Italia si parla di ombudsman soprattutto in ambito bancario. La figura del difensore civico è prevista nella pubblica amministrazione già dall'art. 8 della Legge 142/90[1], dalle Leggi 59 e 127 del 1997, le cosiddette leggi Bassanini, dal D.Lvo 267/2000, dalla Legge 241/1990 e dalla Legge 104/1992, che in questo non hanno avuto ancora una realizzazione compiuta, anche se negli ultimi anni molte province e regioni lo hanno istituito.

L'ANDCI (Associazione Nazionale dei Difensori Civici), membro di Civicrazia, è impegnata dal 2003 - anno di fondazione - per una maggiore collaborazione tra i difensori civici e per massimizzare il potere d'intervento dell'Ombudsman.

Detto questo è comunque utile sottolineare come il difensore civico sia diffuso (circa novanta Paesi) e, pur presentando caratteristiche marginalmente differenti, si configuri sostanzialmente sempre con le medesime finalità di garanzia e si prefigga sempre il compito di creare il "ponte" tra cittadino e Amministrazione. Siamo chiaramente di fronte alla tipica impostazione democratico-costituzionale, dove si cercano sempre sistemi di pesi e contrappesi al fine di assicurare una tutela adeguata. Nel caso specifico, poi, l'Amministrazione per lungo periodo è stata considerata come portatrice dell'interesse generale e per questo dotata di un potere e di un'autorità forte e difficilmente contestabile da parte del singolo. Semplificando, è molto più difficile per un individuo contestare un ente che rappresenta il bene comune senza cadere in una posizione, seppur assurda, di egoismo inaccettabile ed anzi censurabile. Di qui l'esigenza di modificare radicalmente il rapporto tra P.A. e cittadino, ponendo l'accento sul dialogo e l'interrelazione piuttosto che sul rapporto d'autorità.

Ciò sia per evitare che i pubblici uffici abusino del potere loro conferito, sia per evitare che aumenti il distacco tra cittadino e istituzioni e manchi uno dei principi fondamentali dello stato di diritto, ossia il senso civico diffuso nel rispetto delle regole e della convivenza pacifica. Il fine è quello di riattivare i meccanismi di partecipazione attiva, sia sociale che politica, al fine di contribuire alla diffusione del diritto nella sua forma educativa, capace tra l'altro di fornire le basi per l'integrazione culturale in un mondo multietnico e globalizzato.

Ombudsman bancario Dal 2005 è istituita la figura dell'Ombudsman bancario per velocizzare i tempi di risoluzione delle controversie fra banche e clienti. Rientrano nella giurisdizione dell'Ombudsman bancario tutti gli istituti di credito operanti in Italia, ad esclusione di Poste Italiane S.p.A che, pur svolgendo attività creditizia, non è giuridicamente qualificata come banca.

Al Giurì bancario possono rivolgersi i cittadini per le controversie con le banche e, se giudica a favore del cliente, esso ha il potere di obbligare gli istituti di credito a pagare immediatamente.

*By Wikipedia.org*