

PARTE PRIMA

La Difesa Civica nel diritto comparato
(dall'antichità ai giorni nostri)

La Difesa Civica nel diritto comparato (dall'antichità ai giorni nostri)

Lo scorso anno sono state ricordate le origini, addirittura lontanissime, dell'istituto del Difensore Civico e la sua evoluzione sino al Trattato di Maastricht e l'avvento del Mediatore Europeo.

Il volume precedente conteneva, a proposito della Cooperazione europea ed internazionale, documenti quali la "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea", il "Codice di buona condotta amministrativa" e la "Carta sociale europea" ¹.

Quest'anno ospitiamo un contributo davvero interessante che viene offerto dal Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman Werner Palla.

Facciamo ciò volentieri anche per soddisfare le richieste di molti giovani studenti che intendono approfondire i temi trattati per interesse scolastico o semplicemente di vita.

¹ Sito internet www.regione.liguria.it

Gli Organi di controllo e di ricevimento

(di Werner Palla, Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman)

Già nell'antichità esistevano autorità speciali che avevano il compito di vigilare sull'operato dei funzionari all'interno di una data collettività. Tali organi di controllo miravano – comunque in maniera esclusiva – ad offrire ai cittadini una maggiore tutela nei confronti dell'arbitrarietà dei funzionari. Con il tempo alcuni di essi crebbero fino a diventare strumenti di grande potere, altri s'indebolirono fino a perdere ogni rilevanza. In un modo o nell'altro, queste autorità speciali finirono comunque con l'allontanarsi dalla loro missione originaria. Gli esempi a tale riguardo sono numerosi.

AD ATENE

Gli Euthynoi e i Logistai

Molto probabilmente il sistema degli *Euthynoi* esisteva già attorno al 460 a.C., mentre i primi documenti che attestano l'esistenza dei *Logistai* risalgono al 454/453 a.C. In entrambi i casi si trattava di incaricati particolari, cui era affidata la revisione dei conti amministrati dai funzionari pubblici. Più precisamente:

- agli euthynoi era affidato il controllo sui funzionari in carica, a seguito di richiesta esplicita;
- ai logistai spettava invece una revisione periodica alla scadenza del mandato dei funzionari in genere.

In certi casi, inoltre, i poteri di sorveglianza di questi organi potevano estendersi anche alla condotta dei funzionari.

Il Consiglio dei Cinquecento nominava al suo interno, mediante sorteggio, dieci euthynoi – uno per ogni file (tribù, famiglia) – ciascuno dei quali era assistito da due consiglieri. Gli euthynoi e i loro consiglieri avevano il compito di controllare che i funzionari della loro file rispettassero le decisioni dell'assemblea popolare, e a tal fine potevano anche disporre che eventuali abusi venissero puniti. Gli ateniesi e i meteci (*métroikos*, “coabitante”), ossia i forestieri che risiedevano stabilmente soprattutto nelle città commerciali o nei centri più grandi, potevano rivolgersi all'euthynos competente, che poteva anche

attivarsi autonomamente, ed inoltrare una protesta contro un funzionario. Se il ricorso si dimostrava fondato, l'*euthynos* lo inoltrava a un'altra autorità, che poteva a sua volta presentare un'accusa contro il funzionario di fronte al tribunale popolare.

Alla scadenza del mandato dei funzionari, l'esame dei resoconti sui denari amministrati spettava invece ai logistai. Questi trenta "revisori dei conti" venivano eletti dall'assemblea popolare. A nessun funzionario era consentito assumere un nuovo incarico o lasciare il paese prima della fine della revisione dei logistai.

A SPARTA

L'Eforato

L'organo di controllo più noto dell'antichità è senza dubbio l'*Eforato* di Sparta, la maggiore città-stato dell'antica Grecia nonostante il suo territorio fosse poco più grande della Corsica. La costituzione spartana prevedeva originariamente tre organi principali:

- l'assemblea *popolare*, composta da tutti gli spartani al di sopra dei trenta anni,
- due *re*, scelti per diritto ereditario,
- ventotto *geronti*, eletti a vita dall'assemblea popolare.

Il sistema dei *Cinque Efori* venne istituito presumibilmente verso la metà del sec. VIII a.C. Inizialmente gli *efori* venivano nominati dal Re e avevano il compito di rappresentarlo durante la sua assenza, ma nel sec. VI a.C. tale diritto di nomina passò all'assemblea popolare. Gli *efori* (*éphoros*, sorvegliante) avevano il compito di vigilare sull'intera attività dello Stato, incluso l'operato dei re, e sul rispetto delle leggi da parte dei cittadini. Intervenevano inoltre come giudici nell'ambito di controversie private. Nella loro veste di incaricati della vigilanza, gli efori disponevano di poteri penali quasi assoluti, anche nei confronti dei re. Proprio per questo, l'Eforato si trasformò in un'alta autorità politica, sostituendosi sempre di più ai Re e ai geronti, fino ad accentrare nelle proprie mani la gestione degli affari di governo, il

controllo di tutti i rami dell'amministrazione e l'esercizio di poteri di comando in caso di guerra.

Gli *efori* venivano eletti secondo una modalità che Aristotele avrebbe definito "veramente infantile". Questa altissima carica andava infatti a chi raccoglieva le acclamazioni più forti dei membri dell'assemblea popolare: poteva così accadere che venissero nominate anche persone del tutto incapaci di ricoprire la carica con il dovuto senso di responsabilità e di imparzialità. Un forte limite al potere degli *efori* era tuttavia dato dal fatto che essi rimanevano in carica soltanto un anno. L'*Eforato* fu abolito nel 226 a.C. e da allora perse per sempre la sua importanza.

NELL'IMPERO ROMANO

a) Il Tribunale della plebe

Presente sin dalle origini della Repubblica — probabilmente dall'anno 494 a.C. —, il *Tribunato della plebe* aveva una notevole importanza. Frutto delle lotte tra patrizi e plebei, questo organo aveva il compito di sostenere gli interessi della plebe di fronte a quelli della casta dominante dei patrizi. Ciò includeva anche la tutela dei cittadini plebei da possibili soprusi da parte dei magistrati. Le competenze di questi "uomini inviolabili" — chiunque aggrediva un tribuno o lo ostacolava nell'esercizio delle sue funzioni veniva bandito — andavano ben oltre a quelle di semplici incaricati della vigilanza. I tribuni, il cui numero all'inizio era probabilmente variabile ed in seguito venne fissato a 10, avevano infatti anche diritto di intervento contro l'operato di tutti i magistrati, ad eccezione del dittatore: ciascuno di loro aveva dunque il potere di sospendere l'attività di qualsiasi funzionario pubblico. Secondo Mommsen, nei campi dell'amministrazione e della giustizia il Tribunato della plebe ha svolto il compito "di un correttivo sempre efficace e probabilmente utile sotto molti aspetti".

L'introduzione dell'eguaglianza politica tra patrizi e plebei, che trovò il suo fondamento principale nella *lex Hortensia* (287 a.C.), portò con il tempo dell'assorbimento del Tribunato della plebe all'interno dell'apparato delle autorità statali e alla sua trasformazione in un

magistratura dell'intero popolo. All'epoca del Principato, i *tribuni plebis* persero dunque molta della loro importanza originaria.

Il compito di aiutare i cittadini, di proteggerli da repressioni e ingiustizie, è comunque rimasto sempre proprio del tribuno della plebe.

b) I *Curatores rerum publicarum*

In epoche successive non mancarono comunque altre forme di controllo sull'attività dei funzionari. L'Imperatore Traiano (98 -117) nominò i *curatores rerum publicarum* come incaricati della sorveglianza sul dissestato sistema finanziario di alcune città dell'impero romano.

c) Il *Defensor civitatis*

Con la riforma dell'amministrazione introdotta dall'Imperatore Diocleziano (284-305), anche il sistema giudiziario venne riordinato su base territoriale. In tutto l'impero, tuttavia, le questioni minori rimasero soggette alla giurisdizione locale delle autorità comunali.

Quella di Diocleziano fu un'epoca di grande corruzione tra i funzionari governativi (*officiales e susceptores*), che approfittavano della loro posizione e del loro potere per angustiare i gruppi più deboli della popolazione. Negli ultimi anni del Dominato dell'Imperatore Costantino (306-337) — che portò avanti la riforma delle amministrazioni nelle province romane — alla giurisdizione locale si affiancò il *defensor civitatis*. Nominato all'inizio dal governatore e in seguito dall'assemblea popolare, il *defensor civitatis* fu istituito per proteggere la popolazione dai soprusi delle autorità. In particolare, questo difensore civico doveva agire come avvocato dei più poveri — oppressi da tributi diventati insostenibili — e proteggere la popolazione dallo sfruttamento da parte delle autorità locali e statali.

I mezzi a disposizione del *defensor civitatis* erano fondamentalmente due:

- ◊ il diritto di inviare al governatore le proteste della popolazione contro le ingiustizie subite (*ius intercedi*) e
- ◊ il diritto di essere ricevuto dallo stesso governatore per perorare le

cause dei sudditi (*ius agendi cum partibus*).

Il *defensor civitatis* era probabilmente una persona importante e molto popolare, che possedeva inoltre l'autorità di essere ricevuta dal governatore. L'attività del *defensor civitatis* continuò durante tutta la Repubblica, fino ai tempi di Giustiniano (sec. VI d.C.). In seguito, tuttavia, questa figura si indebolì fino a diventare un organo del pretore e venire poi definitivamente soppressa dall'Imperatore bizantino Leone VI il Saggio (886-912).

E' interessante fare qui un rapido cenno al ruolo svolto all'epoca dai vescovi, anche se molto diverso da quello degli organi temporali di tutela e di controllo:

Nelle città dell'Impero Romano d'Occidente il vescovo divenne presto, grazie alla sua indipendenza economica, il *patronus urbis*. Laddove il potere temporale era fiaccato o assente, egli assunse la guida e la tutela della città. Divenne un *curator civitatis* e un *defensor civium*, sostituendosi così ai tribunali sempre più degenerati. Egli vigilava inoltre sulla città non in qualità di *dominus*, ma secondo il compito a lui proprio di *pater*.

IN CINA

Il Censorato

Nell'impero cinese, l'attività dei funzionari fu soggetta per quasi due millenni alla sorveglianza straordinariamente pressante di un particolare meccanismo di controllo.

Già ai tempi della dinastia Qin (221-206 a.C.) gli archivisti imperiali (*kien yu schi*) controllavano l'amministrazione delle province e presentavano un resoconto dettagliato al loro sovrano. Sotto la dinastia Han (206 a.C. – 221 d.C.) questo sistema di sorveglianza dell'attività dei funzionari fu ulteriormente sviluppato. Già a partire dal 7 a.C. un'autorità indipendente, chiamata *yu schi t'ai* e rimasta nota fino a epoche più recenti, fu incaricata di denunciare le violazioni e di sorvegliare i procedimenti penali all'interno di tutti i distretti. Il censorato conobbe la sua trasformazione più profonda sotto la dinastia Manciù (1644-1912), diventando alla fine – come osserva Franke –

*un'organizzazione "in grado di sorvegliare tutto il sistema amministrativo e della giustizia dell'impero fino ai dignitari più alti e di denunciare al loro sovrano, se necessario, eventuali abusi". Lo *yu schi t'ai*, che in seguito venne chiamato anche *tu tsch'a yuan*, aveva il compito di controllare le autorità, e con il tempo divenne esso stesso un enorme apparato burocratico. Dopo il crollo della monarchia nel 1912, il governo repubblicano prese in carico quest'istituzione, apportando tuttavia notevoli modifiche.*

NEL REGNO DEI FRANCHI

I Missi dominici

Già tra i Merovingi (il primo fu Clodio, morto attorno al 460 e l'ultimo Childerico III, fatto cadere nel 751) e poi anche tra i Carolingi, era diffusa la pratica di inviare commissari speciali dalla corte alle province. Nella letteratura scientifica, questi *missi dominici* vengono chiamati "ambasciatori reali", anche se essi erano in realtà giuridicamente dei rappresentanti. Durante l'impero di Carlo Magno, l'istituto dei *missi dominici* giunse al suo pieno compimento. Dopo l'802, il regno venne suddiviso in contee, che venivano visitate ogni anno da un magnate spirituale e uno temporale (alti dignitari), a testimonianza della duplice natura dell'impero. Questi alti dignitari ricevevano istruzioni precise nei *capitula missorum*, spesso interi questionari, sulla base dei quali dovevano redigere il resoconto da consegnare all'Imperatore. I *missi* divennero così un istituto centrale della costituzione. Nei loro viaggi essi agivano come rappresentanti della volontà dell'Imperatore.

Tra i loro molteplici compiti vi erano anche:

- ◇ il controllo di tutti i rami dell'amministrazione e
- ◇ il ricevimento delle proteste contro funzionari.

IN ARAGONA

Lo Justicia Mayor

Nel regno medievale di Aragona (dal sec. XI al sec. XV), lo *justicia mayor*, nominato a vita dal re, agiva come consulente dei funzionari reali e al tempo stesso, in caso di violazioni della legge, anche contro di essi. Se lo *justicia mayor* violava i suoi doveri, ne rispondeva di fronte alla dieta dell'impero.

NELLA REPUBBLICA DI VENEZIA

Il Consiglio dei Dieci

Nella Repubblica di Venezia, un controllo severo sui funzionari veniva esercitato dal *Consiglio dei dieci*. Questo organo, istituito nel sec. XIV, veniva eletto ogni anno da due comitati del Maggior Consiglio, l'assemblea di aristocratici – all'epoca chi non apparteneva all'aristocrazia era di fatto escluso dalla vita politica – cui, a partire dal sec. XV, venne affidato principalmente il compito di eleggere i diversi funzionari. Il *Consiglio dei dieci* riuniva nelle sue mani le competenze di un centro di "imputazione" e di un tribunale penale. Non si occupava primariamente della tutela dell'individuo, bensì della protezione della Repubblica dai suoi nemici interni. Per questo compito importante, il *Consiglio dei dieci* aveva il potere di assumere su di sé le questioni di competenza di altre autorità, qualora ci fossero dei sospetti sul loro operato.

Già prima dell'istituzione del Consiglio dei dieci, gli *Avvogadori di Comune* avevano avuto il compito di denunciare abusi del potere d'ufficio, anche da parte dei più alti magistrati. Tuttavia, i confini delle competenze degli Avvogadori erano piuttosto limitati.

NELL'AMERICA DEL NORD

I Censori

In alcuni stati nordamericani, i *censori* avevano il compito di tutelare la libertà dei cittadini da eventuali atti anticostituzionali dei poteri dello stato. La costituzione del New Jersey del 1676 e quella della Pennsylvania del 1681/1682 prevedevano già disposizioni in tal senso. Successivamente, la costituzione della Pennsylvania del 1776 stabilì che i *censori* venissero eletti direttamente dal popolo. Per consentir loro di esercitare l'ufficio in modo efficace, ai *censori* venne conferito il potere di richiedere informazioni, sottoporre proposte *de lege ferenda* e altre raccomandazioni. Sull'esempio della Pennsylvania, anche la costituzione del Vermont del 1777 accolse una disposizione di pari tenore. Nello stesso anno, la costituzione di New York stabilì l'istituzione di un organo simile.

NEL DIRITTO ISLAMICO

Muhtasib, Hisbah, Diwan al Mazalim, Qadi al-Qudat ecc.

La trattazione delle proteste dei cittadini contro l'amministrazione pubblica era già in passato — e rimane ancora oggi — una parte fondamentale della legge islamica, e affonda le sue radici nel Corano. Prima del Profeta Maometto (tra il 571 ca. e il 632) non esisteva un'amministrazione in senso stretto, paragonabile a quella dei romani, dei bizantini o dei persiani. Fu il Profeta ad introdurre per primo le autorità amministrative. Nominò dei governatori nelle province, degli esattori di tributi e dei giudici; tutti soggetti alla sua diretta responsabilità. Dopo la morte del Profeta, il grande riformatore fu il Califfo Omar II (634-644). Egli organizzò il sistema amministrativo, introducendo anche un meccanismo di controllo dell'amministrazione che consentiva a tutti i cittadini di presentare eventuali ricorsi, dapprima direttamente a lui, in seguito presso un organo appositamente creato, il *muhtasib*. Esso aveva il compito di sorvegliare la morale pubblica in molti settori della vita sociale, in particolare nelle città e, al loro interno, nei mercati. Il titolare di questo ufficio, il *sahib as-suq*,

controllava il mercato e dirimeva le controversie. Agiva con totale autonomia all'interno di un'autorità chiamata *hisbah*. In Egitto, quest'istituzione ha operato fino alla metà del secolo XIX.

A questo proposito è interessante notare che i crociati ripresero l'istituzione dell'*hisbah* con tutte le sue competenze. Mantengono la denominazione araba *muhtasib*, anche se la trasformarono in *mathesep*.

All'epoca dei califfi fecero seguito le dinastie Umàyydi (681-750) e Abbasside (fino all'847). Risale a questo particolare periodo l'influenza straniera — bizantini, sassanidi e romani — sul sistema giuridico vigente. Ciò nonostante, le autorità rimasero in vita con il compito di esaminare le proteste dei cittadini.

Anche durante il periodo abbasside l'autorità di controllo delle proteste venne chiamata *Diwan al-Mazalim*. Il suo compito consisteva nel controllare le proteste dei cittadini contro i funzionari del governo. A capo di questa autorità stava un giudice, e ancora oggi ai giudici viene affidato questo compito. Sotto la dominazione turca quest'ufficio era detenuto dal *Qadi al-Qudat*, il “giudice dei giudici”. In Arabia Saudita i membri del “comitato delle proteste” godono di privilegi giudiziari, di fatto hanno lo status di alti giudici.

Nel corso del tempo, gli uffici esaminatori delle proteste nei paesi arabi hanno conosciuto evoluzioni diverse, condizionate anche dall'influsso degli inglesi e francesi, che soffocarono le tradizioni giuridiche islamiche. In tempi più recenti, alcuni paesi hanno ripristinato uffici per le proteste che mostrano chiari segni di parentela con l'eredità islamica del passato. Ciò è particolarmente evidente in un paese non arabo, dove però il 97% della popolazione è costituito da musulmani: il Pakistan. Nel 1983, il Pakistan ha istituito l'ufficio proteste con la denominazione ufficiale *mohtasib*, che fa espressamente riferimento al concetto islamico dell'*hisbah*. In quest'ufficio risulta chiaro il legame con il *muhtasib* e l'*hisbah* del Califfo Omar. Anche il “garante delle proteste” pakistano gode dei privilegi dei magistrati.

L'Arabia Saudita ha conosciuto uno sviluppo particolare. In questo paese, nel 1954, venne istituito un ufficio di controllo nell'ambito delle competenze del Presidente dei ministri, e poi nel 1982 venne creato un “comitato per le proteste” indipendente. Il presidente di questo comitato ha il rango di ministro e risponde direttamente al re.

Le decisioni del comitato non sono impugnabili. Il comitato non è competente soltanto per sanare ingiustizie subite da singoli cittadini a causa di ufficiali del governo, ma anche per la soluzione di controversie, ad esempio riguardo all'adempimento di contratti sottoscritti con enti governativi. Il comitato ha anche funzioni giudiziarie nel campo della violazione di leggi contro la corruzione. Non rientrano tuttavia nella sfera delle sue competenze le decisioni emesse dal tribunale.

Organi di ricevimento delle proteste e di controllo, che affondano le loro radici al tempo dei califfi, si possono ritrovare nella maggior parte dei paesi arabi.

IN SCANDINAVIA

L'Ombudsman

a) Definizione

Il termine "ombudsman" ha un significato complesso. Esso deriva dall'antico svedese "umbup" (potere, autorità), che a sua volta si rifà all'antico islandese. La denominazione svedese "ombuds", rinvia in ogni caso ad una persona che agisce come portavoce, sostenitore o rappresentante di qualcun altro. Nella storia della costituzione svedese, l'espressione "ombudsman" ricorre per la prima volta nel 1713.

b) Le premesse storiche

La storia di questo istituto comincia agli inizi dello sviluppo statale della Svezia. Originariamente, il termine "Ombudsman" designava il rappresentante del re. Già nel corso del sec. XI, in ogni provincia semiautonoma del paese, era nominato un rappresentante del Re ("*Lansman*") ogni cento abitanti. Quando il *Lansman* compariva davanti al *Thing* (assemblea giudiziaria) in rappresentanza del Re – ad esempio per questioni tributarie – veniva designato come il suo *Ombudsman*. Da un articolo del 15 giugno del 2001 intitolato "La nascita dell'Ombudsman" scritto da Frank Orton, ex Ombudsman della Svezia contro la discriminazione etnica e oggi Ombudsman per

i diritti umani in Bosnia ed Erzegovina, si può evincere in sintesi:

“Nell’autunno del 1700, a Narva, dove oggi corre il confine tra Estonia e Russia, Re Carlo XII di Svezia riportò una grandiosa vittoria sull’esercito dello zar di Russia, dieci volte più forte di quello svedese. Nove anni dopo, sulle sponde della Vorskla nelle vicinanze di Poltava nell’odierna Ucraina, lo Zar Pietro I il Grande inflisse a Carlo XII una terribile sconfitta, che gettò un velo tragico sull’aura dell’eroe svedese ma portò anche, alla fine, all’istituzione del primissimo ufficio dell’Ombudsman. Dopo questa sconfitta, Carlo XII si trasferì con il suo seguito a Varnitsa, un villaggio sulla costa occidentale del Dniestr, vicino Bender nell’attuale Moldavia, e per cinque anni fu ‘ospite’ del sultano della Turchia. Da quel luogo lontano, egli regnò su quello che era stato il potente regno di Svezia fino all’autunno del 1714 quando, con una spettacolare cavalcata di 14 giorni, fece ritorno alla città di Stralsund (che all’epoca apparteneva alla Svezia) sul Mar Baltico. Un anno prima, però, nell’ottobre del 1713, dal Castello di Timurtasch a Edirne (la Adrianopoli della moderna Turchia), Carlo XII decretò nel suo ordinamento di cancelleria (‘Kansliordung’) che in Svezia venisse istituito un alto rappresentante reale: lo ‘Hogste Ombudsmannen’, che era a capo di tutti gli altri Ombudsmen e aveva il compito di sorvegliare, su incarico del re, che i giudici, gli ufficiali e i funzionari di stato si attenessero alle leggi del regno e al regolamento per esse previsto. Il re, che si trovava lontano dal suo Paese, poteva così contare su un uomo di fiducia in patria.

Sulla base dei documenti degli archivi svedesi si suppone che fu Carlo XII stesso a ‘scoprire – prima di abbandonare il territorio di Bender e dopo averne soppesato vantaggi e svantaggi – la parola svedese Ombudsman, nota già da secoli, per questo nuovo istituto.

Sia Varnitsa, la città in cui Carlo XII soggiornò fino al 1° febbraio 1713, sia Timurtasch, possono quindi rivendicare il ruolo di città natali del concetto dell’Ombudsman e del termine ‘ombudsman’, oggi usato a livello internazionale.”

Il fatto che l'ufficio dello 'Hogste Ombudsman' non venga sempre riconosciuto nel suo ruolo di precursore di tutti gli Ombudsmen oggi presenti in oltre cento paesi diversi, va imputato — secondo Frank Orton — al fatto che già nel maggio del 1719, dopo la morte del Re Carlo XII (novembre 1718), esso venne ribattezzato "Justitiekansler" e la denominazione "Ombudsman", originariamente prevista per questo organo statale, cadde in disuso.

c) L'Ombudsman parlamentare

A seguito dei suoi stretti legami con l'apparato governativo, l'ufficio dello *Hogste Ombudsman*, più tardi denominato *Justitiekansler*, finì con il servire primariamente gli interessi di Stato e soltanto in seconda battuta le esigenze di tutela giuridica dei singoli. Per questa ragione furono fatti dei tentativi per istituire un'altra istanza di controllo, indipendente dal Re e dal governo. Il Parlamento, facendosi interprete delle idee di riforma, cercò di ristrutturare — in un primo momento con successo — l'istituto esistente secondo un proprio disegno e acquisì per sé, nell'anno 1766, il diritto di nominare il cancelliere di giustizia. In tal modo, il cancelliere in effetti diventò più un organo del Parlamento che uno del Re. Un cambiamento radicale si ebbe con il colpo di stato del 1772, che ridusse l'influenza del Parlamento e riportò il cancelliere di giustizia nella sfera di competenza del re. Questa disposizione venne accolta anche nella riforma costituzionale del 1809, anche se attraverso una formula di compromesso: al Parlamento corporativo ("*Standerna*") venne riconosciuto il diritto di istituire un proprio Ombudsman, il "*riksens standers justitieombudsman*". In tal modo venne creato un ufficio che impediva l'accanimento incontrollato di potere nelle mani del Re e del suo gabinetto, e che doveva opporsi al generale abuso di potere all'interno dell'amministrazione. Dal 1866, ossia da quando i quattro stati furono sostituiti da un Parlamento bicamerale, quest'istituto porta la denominazione ufficiale di "*Jstitieombudsman*".

d) Oggi**◊ In Svezia**

Lo “*Justitieombudsman*” degli stati generali dell'impero svedese, e più tardi del Parlamento svedese, si è affermato nella sua forma sostanziale, nel corso degli ultimi duecento anni circa. Nel 1976 l'ufficio è stato trasformato in un organo collegiale formato da quattro difensori civili, per meglio rispondere ai crescenti compiti dello stato e di conseguenza anche al crescente numero di proteste civili. Agli Ombudsmen del “*Riksdag*” svedese spetta il controllo, in autonomia rispetto al governo e al Parlamento, dell'operato dei funzionari e dei dipendenti di tutte le amministrazioni civili e militari, della giustizia e degli enti pubblici. Essi possono avviare procedimenti di controllo sia in seguito a proteste sia d'ufficio. Le autorità sono tenute a fornire pieno sostegno all'attività degli Ombudsmen. Nella maggior parte dei casi, essi giungono ad una soluzione pacifica dei problemi. Non possono sospendere le decisioni prese da giudici o da altre autorità ma, come sanzione più aspra, possono mettere in stato d'accusa gli ufficiali che si sono macchiati di comportamenti scorretti.

Nel 1915, a seguito di modifiche costituzionali e dell'emissione di nuove istruzioni, le funzioni di controllo svolte fino allora dallo *Justitieombudsman* in ambito militare passarono ad un cosiddetto *Militieombudsman*, e i poteri ad esso associati vennero modificati e ampliati.

Accanto a questi organi inoltre, dal 1713 lo “*Högste Ombudsmannen*” — rinomato *Justitiekansler* nel 1719 — esercita le sue funzioni su mandato dell'esecutivo, e non del Parlamento. I doveri dello *Justitiekansler* rientrano soprattutto nel campo dell'ordine e della disciplina in generale, mentre lo *Justitieombudsman* deve innanzitutto vigilare sui diritti dell'individuo. *Justitieombudsman* e *Militieombudsman* non sono sottoposti all'autorità del cancelliere di giustizia, e a sua volta quest'ultimo non è soggetto all'attività di sorveglianza degli Ombudsmen.

Particolarità dell'ordinamento svedese è l'elezione indiretta: gli Ombudsmen vengono eletti da 48 elettori, 24 da ciascuna Camera del Parlamento. La composizione di questo organo elettorale viene stabilita congiuntamente dai partiti rappresentati in Parlamento.

◊ In Finlandia

Gli oltre seicento anni di storia comune di Svezia e Finlandia si riflettono anche nella stretta vicinanza tra gli ordinamenti giuridici di questi due paesi scandinavi. La Finlandia, ceduta dagli svedesi alla Russia nel 1809, riuscì a preservare il proprio sistema giuridico dall'influenza orientale fino al 1917, anno in cui ottenne l'indipendenza. Paese geograficamente più vicino alla Svezia, con la costituzione del 17 luglio 1919 la Finlandia introdusse nel proprio ordinamento la figura dello "Justitieombudsman": lo "Eduskunnan Oikeusasiainmies". Le traduzioni ufficiali di documenti giuridici finlandesi in svedese ricorrono al termine "Justitieombudsman".

Secondo il dettato del paragrafo 49 della Costituzione, i compiti generali dell'Ombudsman — "vigilare sul rispetto della legge da parte di tribunali e altre autorità" — corrispondono a quelli dei suoi colleghi svedesi. La somiglianza tra il dettato svedese e quello finlandese è evidente. Le norme che nei due paesi regolano le forme di sorveglianza, la presentazione di relazioni ufficiali annuali, la presentazione di proposte di legge ecc. sono pressoché identiche. In particolare, Svezia e Finlandia sono gli unici stati in cui l'Ombudsman controlla anche il settore giudiziario. Anche l'istituto finlandese del cancelliere di giustizia ricalca diffusamente il modello svedese.

◊ In Danimarca

Rispetto all'esperienza svedese, in Danimarca l'istituto dell'Ombudsman è stato introdotto quasi 150 anni più tardi. Il suo fondamento giuridico si trova nel dettato dell'articolo 55 della costituzione, modificata il 5 giugno 1953, dove è stabilito: "*Il Folketing emana una legge che permette di nominare uno o due persone, che non devono appartenere al Folketing, incaricate di vigilare sull'amministrazione civile e militare dello Stato*". L'ufficio del "*Folketingets Ombudsmand*" fu istituito con la legge n. 230/1954, e il 29 marzo 1955 il penalista Stephan Hurwitz divenne il primo Ombudsman della Danimarca. Il professor Hurwitz divenne il primo Ombudsman della Danimarca. Il professor Hurwitz ha svolto un'intensa attività oratoria e letteraria all'estero, promuovendo così fortemente la diffusione del concetto di Ombudsman tra la comunità internazionale, che dunque si rifà più al modello danese che a quello svedese.