

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2026

Data: 7 aprile 2026

***L'Ombudsman nel diritto comparato: riflessioni a partire dal volume di Enrico
Campelli****

di **Valentina Capuozzo** – *Contrattista di ricerca su progetto in Diritto pubblico comparato,
Alma Mater Studiorum Università di Bologna*

TITLE: The Ombudsman in Comparative Law: Reflections Starting from Enrico Campelli's
Volume

ABSTRACT: Il contributo analizza l'istituto dell'Ombudsman nella prospettiva del diritto pubblico comparato, muovendo dalla sua qualificazione come strumento di partecipazione e di tutela dei diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione. L'indagine si concentra sulla diffusione transnazionale dell'istituto e sulle difficoltà che emergono nei processi di trapianto istituzionale, ponendo in evidenza la tensione tra modello astratto ed effettività concreta. In questo quadro, particolare attenzione è dedicata al recente volume di Enrico Campelli, che offre una ricostruzione sistematica dell'Ombudsman come istituto flessibile e "migrante", capace di adattarsi a contesti giuridici e culturali differenti, ma al tempo stesso esposto al rischio di una riduzione meramente simbolica. Il contributo si propone di valorizzare l'approccio comparatistico quale strumento critico per valutare il funzionamento dell'Ombudsman nei diversi ordinamenti e per individuare possibili sviluppi futuri, anche alla luce delle trasformazioni in atto nel rapporto tra cittadini, amministrazioni e poteri pubblici.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

The article examines the institution of the Ombudsman from a comparative public law perspective, focusing on its role as a participatory mechanism and as a tool for the protection of citizens' rights *vis-à-vis* public administration. The analysis addresses the transnational diffusion of the Ombudsman and the challenges raised by institutional transplants, highlighting the tension between the abstract model and its practical effectiveness. Within this framework, special attention is devoted to Enrico Campelli's recent study, which provides a systematic reconstruction of the Ombudsman as a flexible and "migrating" institution, capable of adapting to different legal and cultural contexts, yet exposed to the risk of becoming a merely symbolic device. The article aims to emphasize the value of comparative analysis as a critical method for assessing the effectiveness of the Ombudsman across legal systems and for identifying future developments, particularly in light of the ongoing transformations in the relationship between citizens, administrations and public authorities.

KEYWORDS: Ombudsman; Partecipazione; Diritto pubblico comparato; Trapianti istituzionali; Buona amministrazione; Tutela dei diritti

SOMMARIO: 1. L'Ombudsman e la comparazione come scelta di metodo. – 2. Ombudsman, partecipazione e sovranità popolare: l'analisi di Enrico Campelli. – 3. Le sfide della dimensione digitale. – 4. Riflessioni finali.

1. L'Ombudsman e la comparazione come scelta di metodo

Nel diritto pubblico contemporaneo, l'Ombudsman rappresenta una figura di confine, difficilmente riconducibile alle categorie tradizionali del controllo giurisdizionale o politico-amministrativo. Esso può invero definirsi come un organo – di regola collegato alla rappresentanza politica nazionale – dotato di attribuzioni ispettive nei confronti delle amministrazioni dipendenti dall'esecutivo e destinato a operare quale istanza di tutela di interessi collettivi e individuali lesi

dall'inerzia amministrativa o da comportamenti attivi illegittimi o inopportuni¹. L'istituto si colloca, dunque, in una zona di intersezione tra controllo e garanzia, tra circuito rappresentativo e azione amministrativa².

Nel corso del Novecento, l'Ombudsman ha conosciuto un'ampia circolazione³, fino a divenire una presenza ricorrente in ordinamenti caratterizzati da assetti costituzionali, tradizioni amministrative e culture giuridiche differenti⁴. La sua evoluzione, da strumento di controllo parlamentare sull'azione dell'esecutivo a istituto di tutela dei diritti e di promozione della buona amministrazione⁵, riflette trasformazioni profonde delle democrazie costituzionali. L'aumento della complessità dell'azione amministrativa e la crescente difficoltà di mantenere un equilibrio tra efficienza, legalità e partecipazione hanno reso più evidente l'esigenza di strumenti capaci di intercettare forme di cattiva amministrazione non sempre efficacemente contrastabili mediante i soli rimedi giurisdizionali. In questo spazio funzionale l'Ombudsman si configura come figura di mediazione, orientata a ridurre la distanza tra cittadino e apparato pubblico attraverso modalità di tutela accessibili e tendenzialmente informali.

È proprio questa funzione intermedia a rendere l'Ombudsman particolarmente interessante per il diritto pubblico comparato. L'istituto, infatti, si presta a essere letto come risposta alle difficoltà dei tradizionali canali di rappresentanza e di controllo, ma la sua capacità di incidere concretamente sull'azione amministrativa resta strettamente condizionata dal contesto giuridico, politico e

¹ Così G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman, ad vocem*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1979, XXIX. Cfr. W. GELLHORN, *Ombudsman and Others: Citizens' Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1966; D. ROWAT, *The Ombudsman, Citizen's Defender*, Londra, 1968.

² Si v. M. GROVES, A. STUHMCKE, *The Ombudsman in the Modern State*, Oxford, 2022.

³ Sulla circolazione dei modelli nel diritto comparato, E. AGOSTINI, *La circulation des modèles juridiques*, in *Rev. int. dr. comp.*, n. 3, 1990, 461 e ss.; S. CHOUDHRY (a cura di), *The Migration of Constitutional Ideas*, New York, Cambridge University Press, 2006; M. GRAZIADEI, *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*, in M. REIMANN, M. ZIMMERMANN (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, New York Oxford U.P., 2006, 458 (2^a ed., 2019); R. TONIATTI, *La circolazione del diritto costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2, 2012, 115 e ss.; M. CARDUCCI, *I "flussi giuridici" tra complessità transdisciplinare e geopolitica*, in *Rev. gen. der. públ. comp.*, n. 14, 2014, 1; ID., *Euristica dei "flussi giuridici" e comparazione costituzionale*, in *Ann. dir. comp. st. leg.*, 2013, 337 e ss.; L. PEGORARO, *Trasplantes, injertos, diálogos*, in E. FERRER MAC-GREGOR, A. HERRERA GARCÍA (a cura di), *Diálogo jurisprudencial en Derechos Humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales*, México, 2013, 33 e ss.

⁴ Si v. G. TREVES, *La diffusione dell'Ombudsman nel mondo*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, Torino, 1974, 115-116; 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, 1594-1644.

⁵ Su cui si v. A. GIOVANNELLI, *Sull'evoluzione del Commissario parlamentare in alcune esperienze costituzionali europee*, in *Annali della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Genova*, 1973.

culturale di riferimento. La comparazione, sotto questo profilo, non può limitarsi a registrare l'esistenza dell'istituto nei diversi ordinamenti, ma è chiamata piuttosto a verificare, caso per caso, quali condizioni ne rendano possibile l'effettività e quali fattori, al contrario, ne determinino il depotenziamento. In tale prospettiva, l'Ombudsman non appare come un modello "neutro" e facilmente trasferibile⁶, bensì come un istituto sensibile alle tradizioni amministrative, ai livelli di fiducia istituzionale e all'assetto complessivo dei meccanismi di responsabilità pubblica.

La sua funzione si radica nella possibilità di rendere il cittadino parte attiva del circuito di controllo dell'azione amministrativa. In tal senso, esso si pone lungo una linea che unisce la tutela dei diritti alla promozione di un'amministrazione corretta e responsabile, contribuendo a definire in termini sostanziali standard di correttezza, imparzialità e ragionevolezza dell'azione pubblica⁷.

L'Ombudsman non dispone, di regola, di poteri coercitivi. La sua efficacia si fonda prevalentemente sulla forza persuasiva delle raccomandazioni, sulla pubblicità delle decisioni e sulla capacità di mobilitare l'attenzione dell'opinione pubblica. Si tratta dunque di una forma di tutela "leggera", ma potenzialmente incisiva, che interagisce con le architetture tradizionali della separazione dei poteri e ne influenza, nella prassi, le modalità di funzionamento. Proprio per questa ragione, la trasposizione formale dell'istituto non garantisce di per sé la riproduzione delle sue funzioni sostanziali: nei processi di trapianto istituzionale, l'Ombudsman può rivelarsi efficace in alcuni contesti e, in altri, ridursi a un involucro normativo privo di reale capacità correttiva. Il problema della circolazione dei modelli si intreccia, dunque, con quello dell'effettività.

Muovendo da tali considerazioni, il presente contributo si propone di analizzare l'Ombudsman al crocevia di almeno tre questioni strutturali del costituzionalismo contemporaneo: la tutela dei diritti, la buona amministrazione e il tema dell'equilibrio tra poteri, nella misura in cui l'istituto introduce un ulteriore centro di controllo che non coincide né con la giurisdizione né con il circuito della responsabilità politica. In questa cornice si inserisce il recente volume di Enrico Campelli⁸, che offre una ricostruzione ampia e sistematica dell'Ombudsman nel diritto comparato, fornendo spunti

⁶ Sui processi di trapianto istituzionale, che lungi dal determinare una semplice riproduzione del modello originario, spesso generano esiti inattesi, che possono tradursi tanto in adattamenti virtuosi quanto in forme di mimetismo istituzionale cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2024, 18 e ss.; S. RAGONE, G. SMORTO, *Comparative Law: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2023, 30 e ss.

⁷ Si v. P. CARBALLO ARMAS, *El defensor del pueblo : el "Ombudsman" en España y en el derecho comparado*, Madrid, 2003.

⁸ E. CAMPELLI, *L'Ombudsman nel diritto comparato. Origine, esperienze, prospettive*, Milano, 2024.

di riflessione utili per comprendere le potenzialità e i limiti di questo strumento nel contesto delle democrazie contemporanee.

2. Ombudsman, partecipazione e sovranità popolare: l'analisi di Enrico Campelli

È precisamente la tensione tra modello e prassi – tra l'aspirazione a una figura di garanzia “universale” e la sua strutturale dipendenza dai contesti – a costituire il filo conduttore della monografia di Enrico Campelli. Il volume si colloca programmaticamente oltre la ricostruzione descrittiva dell'istituto, scegliendo piuttosto una prospettiva sistematica che combina genealogia storica, comparazione delle forme e attenzione alle condizioni concrete dell'effettività. Il risultato è un lavoro che, pur muovendo da un oggetto istituzionale circoscritto, finisce per interrogare alcune dinamiche centrali del costituzionalismo contemporaneo: la trasformazione dei meccanismi di controllo sull'amministrazione, la ricerca di canali non contenziosi di tutela, la crisi delle mediazioni tradizionali e la ridefinizione della sovranità popolare in chiave “amministrativa”.

Tra i diversi assi concettuali che attraversano il volume, quello della sovranità popolare assume un ruolo particolarmente strutturante⁹. Fin dalle pagine iniziali, l'Autore chiarisce che una ricostruzione comparata dell'Ombudsman non può prescindere dall'individuazione delle basi giuridiche che ne fondano la legittimazione e ne spiegano la persistente attualità; e tali basi sono rinvenute, in via primaria, proprio nel principio democratico, inteso come esigenza di mantenere permeabile e controllabile l'esercizio del potere pubblico anche al di fuori dei circuiti elettorali e parlamentari¹⁰. In questa prospettiva, l'Ombudsman appare come uno strumento che consente di reinserire il cittadino nel circuito del controllo dell'amministrazione¹¹, non già mediante una partecipazione diretta alle decisioni, quanto attraverso la possibilità di attivare un meccanismo istituzionale di ascolto, verifica e correzione delle disfunzioni amministrative.

⁹ Ivi, in part. 9-11.

¹⁰ Sul tema, almeno, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa, ad vocem*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Milano, 2011; G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 95, 1962.

¹¹ In questo senso, sulla configurabilità di un diritto a una buona amministrazione, si v. S. BAGNI, L. PEGORARO, *“Diritto” a una buona amministrazione e principio di partecipazione*, in *Confluenze*, vol. 6, n. 2, 2014.

La sovranità popolare, nell'impostazione proposta, non opera dunque come categoria astratta, ma come criterio interpretativo idoneo a conferire unità a un fenomeno altrimenti frammentato. La pluralità delle figure riconducibili alla categoria ombudsmanica – parlamentari, amministrative, specializzate, multilivello – non viene ridotta a un problema di nomenclatura, bensì ricondotta a un medesimo interrogativo: in che modo e in quale misura l'istituto sia in grado di rendere l'amministrazione più responsabile verso i cittadini, preservando spazi di tutela effettiva anche quando l'accesso agli strumenti giurisdizionali risulti difficile o costoso. Da qui deriva un passaggio decisivo dell'argomentazione: l'Ombudsman non è soltanto una tecnica di protezione individuale contro la *maladministration*, ma può essere letto come uno strumento di riequilibrio democratico, che incide sul rapporto tra individuo e autorità, e quindi sulla qualità stessa della cittadinanza costituzionale¹².

Questa impostazione consente all'Autore di affrontare un secondo nodo teorico, inevitabile in prospettiva comparata: la difficoltà di ricondurre l'Ombudsman a una fisionomia unitaria. Campelli insiste sul fatto che l'istituto si presenta come in cerca di un'univoca identità, proprio perché la sua configurazione giuridica dipende dall'intreccio tra tradizioni amministrative, assetti costituzionali e aspettative sociali nei diversi ordinamenti. Il punto, tuttavia, non è registrare la pluralità dei modelli, ma comprenderne la logica: l'Ombudsman è un istituto che tende a “mimetizzarsi”, assumendo forme diverse per inserirsi in sistemi differenti senza produrre rotture eccessive. Tale mimetismo, lungi dall'essere un difetto, costituisce – nella lettura dell'Autore – una delle ragioni principali della sua fortuna comparata, poiché permette all'istituto di operare come “idea giuridico-istituzionale” più che come schema normativo rigido¹³.

Qui emerge una delle intuizioni più feconde del volume: la circolazione dell'Ombudsman non si spiega come semplice esportazione di un “modello scandinavo”¹⁴, ma come diffusione di un nucleo di principi e finalità (tutela non contenziosa, controllo della *maladministration*, promozione della buona amministrazione), suscettibile di essere ricombinato in modo diverso a seconda del contesto. Non sorprende allora che Campelli collochi l'istituto entro il lessico delle *constitutional migrations*,

¹² E. CAMPELLI, *L'Ombudsman nel diritto comparato*, cit., 20 e ss.

¹³ Ivi, 56 e ss.

¹⁴ Com'è noto, l'istituto è considerato una soluzione originale del costituzionalismo scandinavo: G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, cit., § 1; ID., *L'Ombudsman: esperienze e prospettive*, in *Diritto e società*, 3, 1973, 808-809; A. DI GIOVINE, *L'Ombudsman in Scandinavia*, in C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il Difensore civico)*, Torino, 1974; W. GELLHORN, *The Swedish JustitieOmbudsman*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 75, 1965, 1-2; G. NAPIONE, *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*, Milano, 1969, 2-4.

avvertendo che ciò che “migra” non è un oggetto normativo identico a sé stesso, bensì un’idea istituzionale adattabile, capace di ridurre il rischio di trapianti disfunzionali e di reazioni di rigetto¹⁵. È un passaggio che ha un significato metodologico importante: la comparazione, nel libro, non serve a individuare un tipo ideale e misurarne gli scarti, ma a mettere in luce la relazione tra circolazione e trasformazione, e quindi tra forma e funzionamento.

Coerentemente con questa impostazione, la riflessione sulla “migrabilità” dell’istituto si intreccia con quella sull’effettività. Campelli mostra come l’efficacia dell’Ombudsman dipenda meno dalla sua previsione formale che dal modo in cui esso si innesta nell’ecosistema delle garanzie di un ordinamento. Come si è detto nel paragrafo precedente, infatti, l’istituto non dispone di regola di poteri coercitivi: la sua capacità di incidere si fonda piuttosto sulla forza persuasiva delle raccomandazioni, sulla pubblicità delle conclusioni, sull’autorevolezza e sulla credibilità dell’organo. In altre parole, esso opera tramite *soft powers*, secondo una logica di “magistratura di persuasione”, che produce *soft law* e orienta l’amministrazione verso standard sostanziali di equità, rispetto e appropriatezza, oltre la mera conformità formale alla legge. È in questa dimensione “debole” che si misura la vera ambivalenza dell’Ombudsman: la flessibilità che ne favorisce la diffusione può anche tradursi, in contesti sfavorevoli, in una riduzione meramente simbolica della funzione di garanzia.

Il caso del Mediatore europeo, analizzato in modo approfondito, è emblematico per chiarire tale dinamica. Da un lato, Campelli evidenzia come la prassi del Mediatore si sia strutturata in un *corpus* di “ombudsprudence” che, pur privo di forza vincolante, contribuisce a definire contenuti concreti della buona amministrazione e a orientare il comportamento delle istituzioni dell’Unione¹⁶. Dall’altro, l’Autore segnala il problema – tutt’altro che secondario – della “cristallizzazione” delle *soft laws* in norme *hard* e dei rischi connessi alla perdita di quella flessibilità che costituisce, insieme, la forza e la cifra distintiva dell’istituto¹⁷. Ne emerge un quadro particolarmente utile per il comparatista: l’effettività dell’Ombudsman non può essere valutata soltanto in termini di “successo” o “insuccesso”, ma richiede di misurare la qualità delle interazioni che l’istituto è in grado di attivare, e la capacità di trasformare raccomandazioni e pratiche in standard amministrativi stabilmente interiorizzati.

¹⁵ E. CAMPELLI, *L’Ombudsman nel diritto comparato*, cit., in part. 41 e ss. e 65 e ss.

¹⁶ Ivi, 142 e ss.

¹⁷ Ivi, 172.

L'attenzione all'effettività orienta anche la scelta, metodologicamente significativa, di estendere il campo di osservazione oltre l'Europa occidentale. Nel capitolo dedicato alle "esperienze paradigmatiche", Campelli seleziona casi che consentono di verificare il funzionamento dell'istituto in contesti profondamente differenti: Tanzania, Cile, Austria e Romania, Canada, India¹⁸. Non si tratta di una rassegna enciclopedica, ma di un campionamento ragionato, volto a mostrare come l'Ombudsman possa assumere funzioni e gradi di incisività variabili, talora divenendo presidio di *accountability* anche dove le istituzioni democratiche sono fragili o in consolidamento. È particolarmente interessante, ad esempio, l'analisi del caso indiano, nel quale la costruzione di un "machinery" complesso e l'investimento simbolico di aspettative civiche si scontrano con interrogativi circa la *performance* reale dell'istituto e la sua capacità di corrispondere a una domanda sociale intensa di partecipazione e anticorruzione¹⁹.

All'interno di questo quadro, le esperienze dell'America Latina assumono un rilievo che è insieme comparativo e teorico. In tali ordinamenti, figure riconducibili al modello ombudsmanico tendono a collocarsi al centro delle dinamiche di protezione dei diritti fondamentali e dei diritti umani, soprattutto in contesti segnati da transizioni democratiche e da persistenti disegualianze²⁰. L'istituto svolge spesso una funzione insieme simbolica e sostanziale: simbolica, quale segnale di discontinuità rispetto a precedenti assetti autoritari; sostanziale, perché diviene uno strumento concreto di emersione delle istanze sociali e di protezione di diritti che faticano a trovare tutela effettiva nei circuiti giurisdizionali ordinari²¹.

Campelli mostra come l'Ombudsman tenda a operare come cerniera tra amministrazione, società civile e sistema dei diritti, assumendo una funzione più marcatamente orientata alla giustizia sostanziale. A differenza di molte esperienze europee, nelle quali l'istituto agisce prevalentemente come correttivo della *maladministration*, i modelli latino-americani evidenziano una proiezione più ampia verso la tutela della dignità della persona e dei diritti fondamentali, in stretta connessione con le transizioni post-autoritarie e con la centralità costituzionale del catalogo dei diritti. Ne emerge un

¹⁸ Ivi, 177 e ss.

¹⁹ Ivi, 259 e 260.

²⁰ Ivi, 196 e ss.

²¹ Sul punto si v. G. ELIZONDO e I. AGUILAR, *La institución del Ombudsman en América Latina: Requisitos mínimos para su existencia*, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, San José, 2001; T. PEGRAM, *Human Rights Institutions in Latin America*, in R. GOODMAN, T. PEGRAM (a cura di), *Human Rights State Compliance, and Social Change*, Cambridge, 2012, p. 212.

uso “espansivo” dell’istituto, che lo configura come attore del sistema delle garanzie e non soltanto come meccanismo di controllo amministrativo.

Proprio questa variabilità funzionale, che la comparazione mette in luce, consente di isolare un dato di fondo dell’analisi: l’Ombudsman produce effetti solo quando riesce a inserirsi in un circuito di responsabilizzazione effettiva. La sua capacità di incidere non è automatica, ma dipende da una combinazione di fattori – indipendenza reale, cooperazione amministrativa, accesso alle informazioni, credibilità pubblica e attitudine a trasformare il singolo reclamo in indicazione sistemica. In assenza di tali condizioni, l’istituto rischia di ridursi a una struttura meramente formale, funzionale alla legittimazione esterna più che alla correzione interna delle disfunzioni. Il volume colloca esplicitamente questo rischio nella teoria dei trapianti istituzionali, mostrando come la migrazione del modello possa generare esiti sia virtuosi sia meramente ornamentali, privi di incidenza sostanziale sui rapporti tra cittadini e amministrazione²².

3. Le sfide della dimensione digitale

La trasformazione digitale dell’amministrazione costituisce oggi un banco di prova particolarmente significativo per la funzione dell’Ombudsman così come fin qui ricostruita. L’innovazione tecnologica e la crescente automazione dei processi decisionali incidono direttamente sulle condizioni di effettività della tutela dei diritti e sulla possibilità di mantenere canali di controllo accessibili ai cittadini.

Tra i profili di maggiore interesse del volume vi è l’attenzione riservata a questo scenario, che non viene trattato come semplice aggiornamento tematico, ma come terreno critico di verifica della funzione democratica dell’istituto. Invero, la digitalizzazione non modifica soltanto gli strumenti dell’azione pubblica, ma ne incide la struttura, i tempi e soprattutto i presupposti di conoscibilità e contestabilità. In un contesto caratterizzato da piattaforme, interoperabilità di banche dati, processi automatizzati e sistemi di intelligenza artificiale, la questione centrale non riguarda solo l’uso delle

²² In tema, si v. R. MEDDA, *L’Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2017, 961 e ss.

tecnologie da parte dell'Ombudsman, ma la possibilità stessa di preservarne il ruolo di garanzia accessibile e non contenziosa, orientata a rendere effettivo il controllo diffuso sull'amministrazione.

L'Autore affronta il tema muovendo da una premessa metodologica di rilievo comparatistico: diritto e istituzioni di garanzia non possono essere concepiti come assetti statici, ma devono misurarsi con mutamenti sociali che possono assumere forma graduale o discontinua. Il richiamo alla massima *ubi societas ibi ius* assume, in questa chiave, un valore ordinante, poiché segnala la necessità di un adattamento continuo delle categorie giuridiche e dei meccanismi di controllo, in vista della costruzione di "strutture di senso condivise" che rendano governabile l'innovazione tecnologica²³. Proprio qui si colloca il nodo centrale della riflessione: la digitalizzazione può certamente ampliare l'accesso ai servizi e semplificare procedure, ma può anche produrre nuove forme di opacità e di asimmetria informativa, rendendo più difficile individuare la *maladministration*, ricostruire il percorso decisionale e contestare errori o discriminazioni. La sfida assume così anche una dimensione epistemica: un'amministrazione tecnicamente efficiente può risultare meno intelligibile e quindi meno controllabile, con effetti diretti sulla qualità della partecipazione e sulla fiducia istituzionale.

È in questa cornice che Campelli propone di estendere l'orizzonte dell'Ombudsman verso quello che definisce il "territorio impervio degli algoritmi"²⁴. Il punto non è soltanto l'emersione di nuovi oggetti di tutela, ma la trasformazione della stessa idea di garanzia amministrativa: laddove la decisione pubblica venga anche solo in parte "automatizzata", l'errore amministrativo non è più soltanto un vizio di legittimità o un difetto di ragionevolezza, ma può derivare da un processo decisionale strutturalmente non trasparente, fondato su correlazioni statistiche e su criteri di classificazione che non sempre risultano comprensibili né pienamente controllabili. In questo senso, la comparazione è chiamata a un compito particolarmente delicato: non limitarsi a osservare come i diversi ordinamenti "aggiustino" l'Ombudsman nel nuovo scenario, ma verificare se e in che misura l'istituto sia in grado di contribuire a preservare il nucleo democratico della relazione amministrazione-cittadino, evitando che la distanza prodotta dalla complessità tecnica si traduca in un ulteriore impoverimento delle garanzie sostanziali.

²³ E. CAMPELLI, *L'Ombudsman nel diritto comparato*, cit., 261 e ss.

²⁴ Ivi, 263.

La digitalizzazione presenta, peraltro, un carattere intrinsecamente ambivalente, che Campelli descrive con particolare efficacia quando sottolinea come il fenomeno sia, per sua natura, duplice: capace di generare vantaggi rilevanti, ma anche rischi significativi per i diritti, la *privacy* e la stessa giustizia, specie in relazione all'impiego dei *big data* e a logiche di "giustizia preventiva". Tale ambivalenza investe anche la posizione dell'Ombudsman. Da un lato, l'uso di strumenti digitali può rafforzare la funzione partecipativa dell'istituto, ampliandone l'accessibilità e rendendo più semplice la presentazione dei reclami; dall'altro, l'innovazione tecnologica può accentuare disuguaglianze nell'accesso alla tutela, escludendo o penalizzando i soggetti meno alfabetizzati digitalmente e trasformando la semplificazione procedurale in una nuova barriera. In prospettiva comparata, questo profilo appare tutt'altro che marginale: la capacità dell'Ombudsman di rimanere una "porta d'ingresso" effettiva della tutela dipende anche dalla struttura sociale e infrastrutturale degli ordinamenti, e dunque dalla possibilità che la digitalizzazione sia governata in modo inclusivo e non selettivo.

Un passaggio particolarmente significativo dell'analisi riguarda il rischio che l'amministrazione digitale produca un "patto irreversibilmente squilibrato" tra i criteri di gestione delle attività amministrative e i cittadini, ridotti al ruolo di "semplici utenti", sempre meno in grado di condividere – e ancor meno di co-determinare – decisioni e modalità di implementazione²⁵. Tale osservazione consente di ricollegare la dimensione digitale al filo rosso dell'opera: la sovranità popolare, nella sua declinazione amministrativa, non può essere intesa come mero fondamento formale dell'ordinamento, ma come esigenza di controllabilità e di responsabilizzazione del potere pubblico. Se la digitalizzazione tende a comprimere la comprensibilità delle scelte amministrative, l'Ombudsman può assumere una funzione decisiva di riequilibrio, purché disponga degli strumenti necessari per esercitare il proprio ruolo di controllo.

Ciò implica, in primo luogo, un investimento in competenze tecniche e organizzative: Campelli osserva come lo sviluppo di competenze digitali da parte dell'Ombudsman e del suo staff sia essenziale non soltanto per "utilizzare al meglio le nuove tecnologie", ma per contrastare lo squilibrio crescente del rapporto amministrazione-cittadino, riaffermando la *ratio* originaria dell'istituto. In secondo luogo, occorre una riflessione sui limiti strutturali dell'istituto. Si è detto che l'Ombudsman non dispone, di regola, di poteri coercitivi, e la sua efficacia resta legata a

²⁵ Ivi, 285.

strumenti di persuasione e pubblicità. Nel contesto digitale, tuttavia, la persuasione rischia di risultare insufficiente se non accompagnata da obblighi di trasparenza, accesso ai dati e tracciabilità delle decisioni, senza i quali la stessa individuazione della *maladministration* diviene problematica.

In questo senso, lo studio di Campelli suggerisce al comparatista una domanda più ampia, che supera l'istituto ombudsmanico in senso stretto: quale tipo di garanzie sia necessario predisporre affinché la digitalizzazione non si traduca in una nuova forma di opacità amministrativa. L'Autore propone di leggere l'evoluzione dell'Ombudsman come possibile risposta, evocando l'idea di un "garante digitale"²⁶, ma al tempo stesso segnala come tale prospettiva richieda un ripensamento delle modalità operative e delle risorse dell'istituto, pena il rischio di un disallineamento tra aspettative sociali e capacità reale di intervento. La riflessione è tanto più rilevante se collocata nel quadro multilivello europeo: Campelli osserva come l'European Ombudsman abbia colto la rilevanza strategica del controllo sugli algoritmi e delle iniziative connesse alla digitalizzazione, ma sottolinea anche una carenza significativa della regolazione europea, rilevando come l'AI Act²⁷, pur costruito su una base valoriale fortemente orientata ai diritti fondamentali, non attribuisca un ruolo specifico alle istituzioni ombudsmaniche, nemmeno a livello sovranazionale. Tale assenza assume un valore sintomatico: mostra come la costruzione di garanzie efficaci nell'età dell'intelligenza artificiale non dipenda soltanto dall'enunciazione di principi, ma richieda anche presidi istituzionali capaci di renderli operativi e comprensibili per i cittadini.

Si può dire dunque che la sfida digitale non rappresenta un capitolo ulteriore rispetto alla storia dell'istituto, ma un passaggio che ne misura la tenuta costituzionale: essa costringe a interrogarsi su come garantire, anche nell'amministrazione algoritmica, quella forma di controllo "dal basso" che costituisce il nucleo democratico dell'Ombudsman e, più in generale, una delle condizioni di effettività della sovranità popolare nell'età della trasformazione tecnologica.

²⁶ Ivi, 286.

²⁷ Regolamento (Ue) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024.

4. Riflessioni finali

L'analisi dell'Ombudsman nel diritto pubblico comparato, sviluppata a partire dal volume di Enrico Campelli, consente di cogliere con particolare chiarezza alcune delle tensioni che attraversano le democrazie costituzionali contemporanee. L'istituto si configura, da un lato, come una risposta istituzionale alla crescente domanda di partecipazione e di tutela dei cittadini nei confronti dell'amministrazione; dall'altro, come un banco di prova della capacità degli apparati pubblici di accettare forme di controllo non gerarchiche e non giurisdizionali.

Lo studio comparato mostra così come l'Ombudsman non possa essere valutato esclusivamente in termini di diffusione formale o di adesione a un modello astratto, ma richieda un'attenzione costante all'effettività delle sue funzioni e al ruolo che esso è concretamente in grado di svolgere nel rapporto tra cittadini e amministrazione. In questo quadro, il contributo di Campelli si distingue per la capacità di collocare l'istituto entro una riflessione più ampia sulla sovranità popolare nella sua dimensione amministrativa. L'Ombudsman non viene letto come mero rimedio individuale contro la cattiva amministrazione, ma come canale istituzionale di partecipazione e di responsabilizzazione del potere pubblico, potenzialmente idoneo a incidere – seppur in forma indiretta e non coercitiva – sulla qualità democratica degli ordinamenti²⁸.

Tale impostazione consente di superare una concezione meramente difensiva dell'istituto e di valorizzarne la funzione di riequilibrio, soprattutto in contesti nei quali i tradizionali strumenti di controllo risultano difficilmente accessibili o inefficaci. Al tempo stesso, essa mette in guardia contro letture eccessivamente ottimistiche, mostrando come la capacità dell'Ombudsman di tradurre istanze partecipative in risultati concreti dipenda da fattori che vanno ben oltre il disegno normativo e investono la cultura amministrativa, il grado di fiducia istituzionale e l'integrazione dell'istituto nel sistema delle garanzie²⁹.

²⁸ E. CAMPELLI, *L'Ombudsman nel diritto comparato*, cit., 293, ove l'A. sottolinea che “sarebbe (...) riduttivo considerare l'Ombudsman come un mero istituto di controllo (...) esso svolge un ruolo di primaria importanza nel promuovere la cultura del buon andamento amministrativo, nella protezione dei diritti umani e nel rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. In quest'ottica, impegnandosi in una costante rinegoziazione della propria posizione intra-istituzionale, l'Ombudsman può configurarsi dunque come un vero e proprio «catalizzatore di democrazia», capace di innescare un processo virtuoso di ascolto da parte delle istituzioni e responsabilizzazione da parte dei cittadini, in una direzione che include anche importanti prospettive di amministrazione partecipata”.

²⁹ Ivi, 294, ove l'Autore conclude l'analisi con alcune proposte quali l'auspicio del “pieno accesso dell'Ombudsman alle Corti Costituzionali nazionali” e l'importanza di “garantire procedure dirette di accesso alle istituzioni dell'Ombudsman, che può intervenire su propria iniziativa o dietro richiesta”.

Su queste basi, l'analisi dell'Ombudsman contribuisce anche a un ripensamento delle categorie dei diritti fondamentali e dei diritti umani nel costituzionalismo contemporaneo. L'istituto mostra infatti come la tutela dei diritti non possa essere ricondotta esclusivamente alla dimensione giurisdizionale, ma richieda la predisposizione di canali plurali, accessibili e non necessariamente contenziosi di protezione e di ascolto. I diritti emergono così non solo come posizioni giuridiche soggettive azionabili in giudizio, ma come pretese alla correttezza, alla ragionevolezza e alla responsabilità dell'azione amministrativa.

L'Ombudsman opera, in questo senso, come infrastruttura di effettività dei diritti, contribuendo a tradurre in standard operativi i principi di dignità, eguaglianza e buona amministrazione. La sua funzione si colloca in uno spazio intermedio tra tutela formale e giustizia sostanziale, favorendo una concezione relazionale dei diritti, strettamente connessa alla qualità delle procedure e dei comportamenti pubblici. Sotto questo profilo, l'istituto si inserisce nel più ampio processo di trasformazione delle garanzie, nel quale i meccanismi di *soft enforcement* e di *moral suasion* assumono un ruolo crescente accanto agli strumenti giurisdizionali tradizionali.

La riflessione sulle trasformazioni digitali rafforza ulteriormente questa linea interpretativa. Nel contesto della digitalizzazione dell'amministrazione, "l'utilizzo di nuove tecnologie può infatti permettere agli Ombudsman di migliorare la propria efficienza, di raggiungere un pubblico più ampio, di farlo più velocemente e di svolgere la sua funzione in modo più innovativo e incisivo, per esempio grazie anche alla raccolta digitale dei *complaints* ed a più evolute forme di collaborazione"³⁰.

Nel porre in luce le potenzialità dell'istituto, il volume di Campelli non propone un modello da assumere o replicare, ma offre al comparatista una chiave di lettura utile per interrogarsi sulle condizioni di funzionamento degli istituti di garanzia nelle democrazie amministrative contemporanee. L'Ombudsman emerge come un indicatore sensibile della qualità del rapporto tra cittadini e poteri pubblici, la cui efficacia dipende dalla capacità degli ordinamenti di coniugare flessibilità istituzionale, responsabilità amministrativa e partecipazione. In quest'ottica, è rilevante il riferimento ai *Venice Principles* del Consiglio d'Europa³¹, valorizzati dall'Autore non come

³⁰ Ivi, 295.

³¹ Commissione di Venezia, *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution*, 15 marzo 2019, consultabili al seguente indirizzo web <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/venice-principles-on-ombudsman-institutions-now-also-available-in-italian>.

tentativo di imporre un modello uniforme, ma come una cornice di principi “aperta”, capace di riconoscere la legittimità di soluzioni differenziate e, al tempo stesso, di individuare requisiti essenziali per la credibilità dell’istituto. Proprio tale impostazione consente di evitare una lettura formalistica dell’Ombudsman, valorizzandone invece la funzione di strumento di tutela dei diritti anche in ordinamenti segnati da instabilità istituzionale o da profonde trasformazioni amministrative³².

Lo studio mette in evidenza come l’assenza di poteri coercitivi non rappresenti necessariamente un limite, ma possa costituire una risorsa, a condizione che l’istituto sia inserito in un contesto caratterizzato da una cultura amministrativa orientata alla responsabilità. La forza dell’Ombudsman risiede, infatti, nella capacità di esercitare una pressione istituzionale attraverso strumenti non vincolanti, facendo leva sulla pubblicità delle decisioni, sull’autorevolezza della funzione e sulla possibilità di attivare circuiti di responsabilizzazione diffusa. Così l’istituto si colloca in una posizione complementare rispetto alla giurisdizione, senza sovrapporsi ad essa³³.

In questa prospettiva, lo studio dell’istituto non esaurisce il proprio interesse nell’analisi di una figura specifica, ma si presta a riflessioni più generali sui limiti dei trapianti istituzionali, sulla tenuta del principio democratico nell’amministrazione e sulle forme di controllo del potere pubblico in contesti caratterizzati da crescente complessità. La comparazione, in tale quadro, si conferma non come esercizio descrittivo, bensì come strumento critico, idoneo a mettere in discussione l’effettività delle garanzie e di interrogare, in ultima analisi, la capacità delle democrazie di rendere il potere amministrativo realmente responsabile di fronte ai cittadini.

³² E. CAMPELLI, *L’Ombudsman nel diritto comparato*, cit., 287-290.

³³ Sul punto, G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, cit., § 5.