

**RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E MODELLI DI
A.D.R NELLE CONTROVERSIE TRA CITTADINO E AMMINISTRAZIONE***

Sommario: 1. Il dibattito sulla natura giuridica del ricorso straordinario: le ragioni a favore della tesi “amministrativa” – 2. Istanze europee volte alla valorizzazione di rimedi di tutela alternativi e caratteri delle a.d.r. amministrative di tipo aggiudicativo – 3. Il profilo della maggiore “adeguatezza” del rimedio e la nozione di appropriate dispute resolution – 4. I limiti del ricorso straordinario e la non inquadrabilità dell’istituto nel novero delle a.d.r. – 5. Modelli di rimedi giustiziali conformi all’esigenza di una tutela “adeguata”. Considerazioni de iure condendo.

1. Il dibattito sulla natura giuridica del ricorso straordinario: le ragioni a favore della tesi “amministrativa”.

Nella relazione di inaugurazione dell’anno giudiziario 2011, l’allora Presidente del Consiglio di Stato De Lise si soffermava, tra l’altro, sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, inquadrandolo espressamente nell’ambito degli *alternative dispute resolution instruments*¹. In quell’occasione veniva, in particolare, sottolineata la sempre più urgente esigenza di introdurre (o valorizzare) – in alternativa al sistema processuale, non più in grado di sostenere da solo la complessiva “domanda” di giustizia – forme alternative di tutela degli interessi dei cittadini². Nel corso delle brevi riflessioni che seguono mi soffermerò sul tema delle a.d.r. nel contesto del diritto amministrativo, anche con l’intento di verificare la correttezza o meno dell’operazione volta a riconoscere nel ricorso straordinario una espressione di tali rimedi.

Viene inevitabilmente in rilievo la discussa natura giuridica dell’istituto. E’ evidente, infatti, che laddove si intendesse aderire alla tesi (oggi dominante) dell’avvenuta giurisdizionalizzazione del rimedio³, dovrebbe nel contempo concludersi per la non riconducibilità dello stesso nell’ambito

* Relazione tenuta al Convegno “Le nuove prospettive del ricorso straordinario al Capo dello Stato”, Roma 9 ottobre 2014.

¹ Cfr. P. DE LISE, *Inaugurazione dell’Anno Giudiziario 2011*, in www.lexitalia.it.

² L’Autore sottolineava come la giurisdizione dovesse essere considerata come una risorsa non illimitata, da riservare alle questioni più rilevanti. «Pertanto, nell’interesse del cittadino, occorre introdurre forme di tutela che ne assicurino la soddisfazione, con le dovute garanzie di terzietà, al di fuori del sistema processuale ordinario».

³ In dottrina sostengono che le recenti riforme abbiano ormai segnato il passaggio da rimedio amministrativo a rimedio giurisdizionale, tra gli altri, P. QUINTO, *Il Codice e la giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario*, in *Foro amm.-TAR*, 2010, 2720 ss.; N. PIGNATELLI, *Sulla “natura” del ricorso straordinario: la scelta del legislatore (art. 69/2009)*, in www.giustizia-amministrativa.it; A. AULETTA, *Il legislatore “muove un passo” (l’ultimo) verso la giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Foro amm.-TAR*, 2009, 1619 ss.

delle a.d.r. amministrative, nella misura in cui ci troveremmo comunque all'interno dell'apparato giurisdizionale e non in un ambito alternativo ad esso.

Non è certo questa la sede per ripercorrere il complesso e articolato dibattito che ancora oggi impegna sia la dottrina che le Corti⁴; mi limiterò, pertanto, ad indicare le principali ragioni che mi inducono a collocarmi tra le fila di coloro che continuano ad inquadrare il ricorso straordinario nell'ambito dei rimedi di tutela amministrativa⁵. Ritengo, infatti, che le recenti riforme non abbiano reso tale istituto una espressione del potere giurisdizionale, quanto, piuttosto ne abbiano perfezionato la natura di atto giustiziale⁶, espressione di un'attività che – seppure amministrativa – è connotata da una finalità puramente contenziosa (non riconducibile, nemmeno latamente, a quella di amministrazione attiva), che resta alternativa e distinta rispetto alle forme di tutela giurisdizionale⁷. Si è venuto in altri termini a concretizzare quella ricostruzione dell'istituto in passato auspicata dalla Corte Costituzionale, ove si giustificava la permanenza del ricorso straordinario nell'ordinamento italiano in base alla circostanza che esso avrebbe rappresentato «per la pubblica amministrazione un mezzo ulteriore di garanzia della legalità e dell'imparzialità della propria azione, che, insieme al buon andamento, sono pur sempre i valori costituzionali supremi cui deve ispirarsi l'attività amministrativa»⁸.

Militano in tal senso diversi fattori. Primo fra tutti l'inesistenza di un contraddittorio orale – non essendo prevista né un'udienza pubblica innanzi al soggetto decidente, né la possibilità per il ricorrente di conoscere (ed eventualmente contestare) gli atti istruttori – come noto entrambi considerati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo elementi indispensabili per la configurabilità di

⁴ Per una completa ricostruzione del dibattito sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *Modelli di tutela non giurisdizionale: i ricorsi amministrativi*, in www.ius-publicum.com, 2013, 24 ss.; nonché a F. FRENI, *Il nuovo ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Roma, 2012.

⁵ In tal senso v. A. CARBONE, *Corte Costituzionale e ricorso straordinario come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione*, in www.giustamm.it, 2014; G. D'ANGELO, *La "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: profili critici di un orientamento che non convince*, in www.giustamm.it, 2013; F. FRENI, *Il nuovo ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, cit., 93 ss.

⁶ In termini v. anche A. GIUSTI, *Il ricorso straordinario dopo la legge n. 69 del 2009. Notazioni a margine di TAR Lazio-Roma, Sez. I, 16 marzo 2010, n. 4104*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 1008 ss.

⁷ In ordine ai caratteri propri della funzione giustiziale esercitata dalla pubblica amministrazione sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, Torino, 2012. Ma v. anche M.R. SPASIANO, *La funzione giustiziale nell'amministrazione pubblica*, in M.R. SPASIANO, D. CORLETTI, M. GOLA, D.U. GALETTA, A. POLICE, C. CACCIAVILLANI (a cura di), *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Bologna, 2012, 393 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione giustiziale nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1991.

⁸ Corte cost., (ord.) 31 dicembre 1986, n. 298, in *Giur. cost.*, 1986, 2387 ss.

un'attività giurisdizionale, rispettosa dei principi del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU⁹. A ciò si aggiunga la, invero dirimente, attribuzione della competenza istruttoria al solo Ministro – di fatto, spesso, “parte” (in via diretta o indiretta) della controversia stessa – e non ad un organo giurisdizionale. Sul punto è stato osservato come anche nell'ambito del processo penale possa accadere che l'attività istruttoria venga svolta da un organo amministrativo, la polizia giudiziaria, senza che ciò abbia mai posto in dubbio la natura giurisdizionale della relativa attività¹⁰: le due fattispecie, tuttavia, non sono affatto analoghe, nella misura in cui l'elemento dissonante con la pretesa giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario non è rappresentato dal carattere amministrativo dell'autorità titolare dell'istruttoria, quanto dall'assenza di neutralità, rinvenibile in capo al Ministro e non certo in capo alla polizia giudiziaria.

In ordine, poi, all'avvenuto riconoscimento del carattere vincolante del parere del Consiglio di Stato¹¹ – argomento principale della tesi a favore del mutamento della natura giuridica – se è vero che ciò ha sostanzialmente attribuito a quest'ultimo il potere di dirimere la controversia, è altrettanto vero che il medesimo parere resta un atto endoprocedimentale, “interno” al procedimento decisorio, in grado di dispiegare i suoi effetti solo se e quando fatto proprio dal Ministero competente e poi recepito dal decreto del Presidente della Repubblica. Non può, in altri termini, non riconoscersi il giusto rilievo alla circostanza che «un parere, per quanto diventi vincolante, non è mai una sentenza»¹² e che la decisione finale, l'atto che incide sulle situazioni giuridiche dei soggetti in conflitto, non è rappresentato da una sentenza o da un diverso atto giurisdizionale ad essa assimilabile, bensì da un provvedimento amministrativo, espressione, quindi, dell'esercizio del potere esecutivo, per quanto a carattere puramente contenzioso e non connotato dai caratteri propri del potere di amministrazione attiva.

⁹ *Ex multis* cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 maggio 2011, caso 24920/07, *Capitani et Campanella v. Italy*; Id., 11 luglio 2002, caso 36590/97, *Göç v. Turkey*; Id., 16 febbraio 2000, caso 28901/95, *Rowe and Davis v. United Kingdom*; Id., 26 settembre 1995, caso 18160/91, *Diennet v. France*. In dottrina, per tutti, v. M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012.

¹⁰ In termini v. P. TANDA, *Le nuove prospettive del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, Torino, 2014, 91.

¹¹ Come è noto, l'art. 69, co. II, della l. 19 giugno 2009, n. 69 ha modificato l'art. 14 del d.P.R. n. 1199/1971, eliminando la possibilità – originariamente prevista – che il Ministero, nel formulare la proposta di decisione finale, si discosti dal parere espresso dal Consiglio di Stato, previa sottoposizione della sua proposta al Consiglio dei Ministri. Con il medesimo art. 69 cit. (co. I), il legislatore ha altresì espressamente esteso anche al Consiglio di Stato, chiamato a rilasciare parere consultivo in sede di ricorso straordinario, la facoltà di sollevare questione di legittimità costituzionale. Sulla compatibilità di tale legittimazione con la natura amministrativa del ricorso v. A. GIUSTI, *Il ricorso straordinario dopo la legge n. 69 del 2009. Notazioni a margine di TAR Lazio-Roma, Sez. I, 16 marzo 2010, n. 4104*, cit., 1008 ss.

¹² A. TRAVI, *La “giurisdizionalizzazione” del ricorso straordinario*, in *Foro it.*, 2013, 483.

Tale ricostruzione, a ben vedere, appare perfettamente coerente con altri elementi spesso “dimenticati” dai teorici della giurisdizionalizzazione: si pensi alla norma che ancora oggi consente l’impugnazione del decreto decisorio innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale «per vizi di forma o di procedimento»¹³, facoltà del tutto incompatibile con la pretesa natura giurisdizionale della decisione finale; o all’estensione del rimedio dell’ottemperanza ai sensi dell’art. 112, lett. d) del Codice del Processo Amministrativo (*provvedimenti equiparabili alle sentenze passate in giudicato*)¹⁴; nonché, più in generale, all’art. 100 della Costituzione che definisce il Consiglio di Stato organo di tutela della giustizia nell’amministrazione e che – da quanto emerge anche da un’attenta lettura dei lavori preparatori dell’assemblea costituente – sembra addirittura imporre che ad esso venga attribuita la titolarità di una funzione propriamente giustiziale, distinta sia da quella meramente consultiva, sia da quella giurisdizionale di cui all’art 103 della Costituzione¹⁵.

Del resto, come più volte sottolineato in passato dal medesimo Consiglio di Stato, anche il rapporto di alternatività tra ricorso straordinario e giurisdizionale – oggi confermato – impone «che le loro individualità restino distinte e inconfondibili, senza di che verrebbe meno la stessa ragion d’essere della scelta»¹⁶. In effetti, non avrebbe alcun senso la permanenza nel nostro ordinamento di un rimedio di natura giurisdizionale ulteriore ma dalle potenzialità (e garanzie) ridotte. Il grado unico di giudizio, le limitazioni in termini di istruttoria e contraddittorio, l’assenza di azioni diverse da quella di annullamento finirebbero, altrimenti, per dover essere considerate “lo scotto” da pagare per la mancata attivazione della tutela giurisdizionale nei termini ordinari.

Ciò nonostante, deve registrarsi come le più recenti pronunce della Cassazione, come anche del Consiglio di Stato – in special modo a seguito delle ultime riforme apportate alla disciplina del ricorso straordinario dal Codice del processo amministrativo¹⁷ – sottolineino essenzialmente le

¹³ Cfr. art. 10, co. III, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

¹⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 4 agosto 2011, n. 4666, in *Foro it.*, 2011, III, 633; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 12 dicembre 2011, n. 2341, in *Foro amm. TAR*, 2011, 4145. L’orientamento che riconosce natura giurisdizionale al “nuovo” ricorso straordinario sostiene, al contrario, che l’esperibilità del rimedio dell’ottemperanza trovi il suo fondamento normativo non nella lettera d), bensì nella lettera b) dell’art. 112 cit., ove si sancisce l’operatività del ricorso per ottemperanza nei confronti degli «altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo». In termini v. Cons. Stato, Ad. Plen., 5 giugno 2012, n. 18, in *Foro amm. CDS*, 2012, 1520; Cass. civ., Sez. Un., 19 dicembre 2012, n. 23464, in *Foro amm. CDS*, 2012, 3126.

¹⁵ In termini v. L. BERTONAZZI, *Recenti novità normative in tema di ricorso straordinario al presidente della repubblica*, in *Urb. e app.*, 2009, 1285 e E. GRILLO, *Riflessioni sulla natura amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica a margine della sentenza Sezioni unite della Cassazione n. 23464/2012*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 297.

¹⁶ Cons. Stato, Sez. V, 9 luglio 1954, n. 724, in *Cons. Stato*, 1954, I, 704.

¹⁷ Oltre ad aver previsto – seppur in maniera non esplicita – l’estensione del rimedio dell’ottemperanza (su cui v. la precedente nota 14), il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), ha altresì disposto l’estensione

inegabili analogie esistenti tra l'istituto in esame e il ricorso innanzi al T.A.R., configurando il ricorso straordinario come un rimedio «formalmente amministrativo ma sostanzialmente giurisdizionale»¹⁸. Tale formula, tuttavia, si rivela non solo profondamente ambigua – non sottintendendo necessariamente l'avvenuta giurisdizionalizzazione del rimedio¹⁹ – ma anche difficilmente sostenibile, a fronte di un sistema ordinamentale come il nostro che – come autorevolmente sostenuto – si basa su una concezione formale della giurisdizione²⁰.

Un atteggiamento decisamente più “cauto” è, invece, registrabile da parte della Consulta. Con la più recente delle decisioni che hanno avuto ad oggetto la natura giuridica del ricorso straordinario (Corte Cost. n. 73/2014), il Giudice delle leggi definisce espressamente il ricorso straordinario un rimedio giustiziale amministrativo, attratto solo per alcuni profili nell'orbita della giurisdizione amministrativa, non possedendone tutte le caratteristiche²¹. Ebbene – nonostante non sia mancato chi ha voluto leggere anche in tale pronuncia un allineamento alla tesi della giurisdizionalizzazione²² – appare quanto meno improbabile che la Corte, alla luce della eco del

della facoltà di richiedere la trasposizione della controversia a qualsiasi “parte” nei cui confronti sia stato proposto il ricorso straordinario, compresi, quindi – oltre all'amministrazione che ha emanato l'atto impugnato – anche i cointeressati (art. 48, co. I), nonché circoscritto la sfera di applicazione del ricorso straordinario alle sole controversie devolute alla giurisdizione amministrativa (art. 7, co. VIII). Sulla legittimità di tale ultimo intervento e sul carattere innovativo o meno dello stesso v. F.F. TUCCARI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica alla luce del codice del processo*, in *Urb. e app.*, 2012, 82 ss. e E GRILLO, *La Consulta sulla natura del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: un revirement evasivo*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2014, 893 ss.

¹⁸ Per la giurisprudenza della Suprema Corte civile cfr. Cass. civ., sez. un., 6 settembre 2013, n. 20569, in *Foro amm. CDS*, 2013, 2295; Cass. civ., sez. un., 19 dicembre 2012, n. 23464, in *Foro it.*, 2013, I, 2587; Cass. civ., sez. un., 28 gennaio 2011, n. 2065, in *Foro amm. CDS*, 2011, 1465. Per la conforme giurisprudenza amministrativa cfr. Cons. Stato, Sez. III, 19 marzo 2014, n. 1346, in *Foro amm.*, 2014, 785; Cons. Stato, Sez. III, 10 gennaio 2014, n. 55, in *Foro amm.*, 2014, 30; Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4867, in *Foro amm. CDS*, 2013, 2485; Cons. Stato, ad. plen., 6 maggio 2013, nn. 9 e 10, in *Corr. giur.*, 2014, 224 ss.; Cons. Stato, Sez. I, 7 maggio 2012, n. 2131, in *Foro it.*, 2012, III, 525; Cons. Stato, Sez. I, 7 maggio 2012, n. 4648, in *Foro amm. CDS*, 2012, 1381.

¹⁹ Cfr. A. CARBONE, *Corte Costituzionale e ricorso straordinario come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione*, cit., 19.

²⁰ In termini F.G. SCOCA, *Osservazioni sulla natura del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Giur. it.*, 2013, 2378 e A. TRAVI, *La “giurisdizionalizzazione” del ricorso straordinario*, cit., 483.

²¹ Corte Cost., 2 aprile 2014, n. 73, in *www.cortecostituzionale.it*. La medesima pronuncia, nel legittimare il perdurante regime di alternatività, specifica ulteriormente che il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, quale rimedio giustiziale amministrativo, ricalca solo alcuni tratti strutturali e funzionali del ricorso giurisdizionale.

²² In tal senso v. L. VIOLA, *La Corte costituzionale ed il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: problematiche di diritto intertemporale e prospettive future*, in *Foro amm.*, 2014, 715 ss. Non può negarsi, in effetti, che la pronuncia *de qua* sia affetta da una certa ambiguità: pur riconoscendo nel ricorso straordinario un rimedio giustiziale amministrativo, essa infatti sancisce la legittimità dell'art. 7, co. 8 c.p.a. – che limita l'operatività del ricorso straordinario alle sole controversie devolute alla giurisdizione esclusiva – in quanto il legislatore delegato non avrebbe ecceduto l'oggetto della delega accordata al Governo dall'art. 44 l. n. 69/2009 e consistente nel riordino del “processo amministrativo”. Per una critica in tal senso v. A. AULETTA, *Le recenti vicende del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (ovvero dell'incerta natura di un ipotetico rimedio giurisdizionale)*, in *www.neldiritto.it*, 2014.

dibattito in corso, abbia utilizzato “con leggerezza” la formulazione «rimedio giustiziale amministrativo»: con tali parole, evidentemente, si è inteso sancire il definitivo collocamento dell’istituto in esame all’interno dei c.d. procedimenti contenziosi della p.a.

Sul punto è bene ricordare come il riconoscimento di una funzione giustiziale autonoma in capo alla pubblica amministrazione sia ormai pacifico. In termini generali, l’idea di un’amministrazione che agisce in modo neutrale – che si pone, cioè, in posizione di estraneità (indipendenza) ed indifferenza (imparzialità) rispetto alla materia ed agli interessi destinatari della funzione – pur essendo stata definita in passato «soltanto un mito»²³, rinviene ormai piena legittimazione, sia teorica che pratica. Per quanto maggiormente rivela in questa sede, è interessante osservare che gli studi che si sono occupati del tema richiamano tra le ragioni a favore dello sviluppo di un simile modello di pubblica amministrazione soprattutto scopi garantistici a tutela di alcune posizioni giuridiche del cittadino che non rinvergono, per diverse ragioni, adeguata protezione nel sistema processuale, in ordine alle quali si prospetta l’opportunità di istituire soggetti pubblici con competenze puramente contenziose (giustiziali), la cui neutralità si manifesta nel mancato perseguimento di un interesse pubblico specifico e nella collocazione indipendente dall’apparato di amministrazione attiva²⁴. La prospettata ricostruzione del ricorso straordinario quale istituto non giurisdizionale, bensì giustiziale, si collega pertanto “a doppio filo” (e ivi rinviene autorevole conferma) a quel particolare modello di amministrazione contenziosa – teorizzato in passato da Sandulli – chiamata a perseguire il massimo grado di neutralità decisoria in vista, appunto, di una pronuncia «di giustizia»²⁵.

2. Istanze europee volte alla valorizzazione di rimedi di tutela alternativi e caratteri delle a.d.r. amministrative di tipo aggiudicativo.

Compiuta tale doverosa premessa, è possibile ora affrontare il tema centrale dello scritto, in ordine al quale deve immediatamente precisarsi che la riconduzione del ricorso straordinario ai rimedi di tutela amministrativi di tipo contenzioso non è sufficiente, di per sé, a dimostrarne l’appartenenza alla categoria delle a.d.r.

²³ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1984, 440.

²⁴ In termini cfr. M.P. CHITI, *L’effettività della tutela avverso la pubblica amministrazione nel procedimento e nell’amministrazione giustiziale*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, 543 ss.; M. MANETTI, *Poteri neutrali e costituzione*, Milano, 1994.

²⁵ A.M. SANDULLI, *Funzione pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 204.

Come è noto, con la formula *Alternative Dispute Resolution* si intende fare riferimento ad alcuni istituti giuridici con l'uso dei quali è possibile definire una lite senza ricorrere all'esercizio del potere giurisdizionale²⁶. Si tratta, invero, di una categoria piuttosto eterogenea che negli ultimi decenni si è notevolmente sviluppata, finendo per ricomprendere istituti aventi caratteristiche anche molto differenti tra loro. La dottrina è tuttavia concorde nel riconoscere alcuni elementi essenziali, requisiti minimi, di una a.d.r.: l'esistenza di una controversia (anche solo potenziale); il porsi in posizione alternativa rispetto alle forme di tutela giurisdizionale ordinaria; la presenza di un soggetto terzo, neutrale rispetto alle parti, a cui è affidato il compito di risolvere la lite o di coadiuvare le parti nella ricerca di un accordo; il rispetto dei principi del giusto processo; l'economicità; l'informalità delle procedure.

In Italia il ricorso a procedure di risoluzione alternative a quelle giurisdizionali – soprattutto nel campo del diritto amministrativo – ha conosciuto uno sviluppo lento e limitato²⁷. Alla domanda di una più efficace e veloce tutela, il legislatore ha tendenzialmente risposto intervenendo sulla disciplina processuale, ad esempio introducendo riti speciali in relazione a settori particolarmente sensibili, piuttosto che affidando compiti di tipo giustiziale a organi posti al di fuori del potere giudiziario. Eppure è evidente che l'opzione puramente processualistica non è sufficiente. Lo sviluppo di modelli di protezione alternativi, infatti, è potenzialmente in grado di garantire innanzitutto il necessario effetto deflattivo del numero di ricorsi presentati innanzi al giudice amministrativo, ma anche di implementare il grado di efficacia della tutela in relazione a particolari ambiti nei quali il sistema giurisdizionale si rivela non sempre adeguato. Il fattore della eccessiva durata dei processi non è, infatti, l'unico punto debole del sistema: si pensi, ad esempio, a quanto sia penalizzante in termini di effettività della tutela la circostanza che spesso lo stesso accesso alla

²⁶ La produzione della dottrina nazionale e internazionale sul tema è molto ampia. Per tutti si rinvia a S. VIOTTI, *Brevi spunti per una configurazione unitaria delle alternative dispute resolution (ADR)*, in *Giust. civ.*, 2013, 825 ss.; B. PRESTON, *The use of alternative dispute resolution in administrative dispute*, in *Alternative dispute resolutions journal*, 2011, 144 ss.; T.E. FROSINI, *Un diverso paradigma di giustizia: le alternative dispute resolution*, in *Riv. Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2011; M. GIOVANNINI, *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, Bologna, 2007; N. LONGOBARDI, *Modelli amministrativi per la risoluzione delle controversie*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 52 ss.; A. CASSATELLA, *Il ricorso alle a.d.r. nelle controversie fra privati e pubblica amministrazione: ammissibilità e limiti*, in *Dir. e formazione*, 2004, 1203 ss.; M.P. CHITI, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione alternative alla giurisdizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 1 ss.; H. BROWN, A. MARRIOT, *Alternative Dispute Resolution: Principles and Practice*, Londra, 1992; H.T. EDWARDS, *Alternative dispute resolution: panacea or anathema?*, in *Harvard Law Review*, 1986, 668 ss.

²⁷ Per una recente e completa disamina delle tipologie di forme di tutela alternative a quella giurisdizionale esistenti nell'ambito dell'ordinamento amministrativo nazionale si rinvia a L. GIANI, *Gli strumenti di giustizia alternativa*, in *Giustizia amministrativa*, a cura di F.G. SCOCA, Torino, 2013, 655 ss.

giustizia è di fatto precluso a coloro i quali non sono in grado di sostenerne gli oneri economici²⁸. Le ingenti spese connesse alla presentazione di un ricorso, infatti, finiscono inevitabilmente per avere un peso notevole nella scelta da parte del cittadino circa l'opportunità o meno di agire a tutela del proprio interesse: ciò senza dubbio comporta una riduzione del numero dei ricorsi, ma in ragione di un parametro (la disponibilità economica) assolutamente inaccettabile!

Su questa direttrice, d'altro canto, può osservarsi come anche l'Unione Europea da tempo richieda ai Paesi membri di garantire livelli minimi di efficienza del sistema giustizia inteso in senso complessivo, quindi comprensivo di qualsiasi rimedio posto a tutela di posizioni giuridiche soggettive, indipendentemente dal carattere giurisdizionale o meno dello stesso²⁹. In particolare, sia la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che diversi documenti di *soft law* e atti normativi europei non si limitano a pretendere l'introduzione di regole processuali nazionali adeguate, ma richiedono nel contempo interventi volti a valorizzare forme alternative di tutela, anche nell'ambito dei conflitti tra privati e p.a., e a prescindere dal livello di efficienza del sistema giurisdizionale interno³⁰. Da ultimo, può essere richiamato il nuovo art. 81, co. 2, lett. g) del TFUE, così come modificato dal Trattato di Lisbona, ai sensi del quale – ai fini dell'implementazione del sistema di cooperazione giudiziaria – l'Unione Europea può adottare misure volte a garantire «lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie».

In relazione al presente scritto si rivela, tuttavia, di particolare interesse l'esame della Raccomandazione n. 9/2001, adottata il 5 settembre 2001 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa³¹, con la quale sono stati stabiliti principi comuni in tema di a.d.r. relative a controversie

²⁸ In ordine a tale profilo v. L. SPAIN, *Alternative Dispute Resolution for the Poor: Is it an Alternative?*, in *North Dakota Law Review*, 1994, 269 ss.

²⁹ Sul tema si rinvia alle osservazioni di G. ROSSOLILLO, *I mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) tra diritto comunitario e diritto internazionale*, in *Dir. un. eur.*, 2008, 349 ss.; S. STICCHI DAMIANI, *Sistemi alternativi alla giurisdizione. ADR nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2004; R. DANOVÌ, *Le ADR e le iniziative dell'Unione Europea*, in *Giur. it.*, 1997, 326 ss.

³⁰ Tra i documenti maggiormente significativi si ricorda: il Libro Verde sull'accesso alla giustizia dei consumatori e agli strumenti di risoluzione delle liti in materia di consumo nel mercato unico, del 16 novembre 1993; la dir. 97/5/CE sui bonifici transfrontalieri; la dir. 97/7/CE sulla tutela dei consumatori nei contratti a distanza; la Raccomandazioni della Commissione europea sui principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle materie di consumo del 30 marzo 1998, seguita dalla Raccomandazioni della Commissione europea del 4 aprile 2001 sul medesimo oggetto; la direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008 relativa alla materia civile e commerciale. Da ultimo, v. la dir. 2013/11/EU del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie in materia di consumo, ed il connesso Regolamento n. 524/2013 del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori.

³¹ Raccomandazione n. 9, del 5 settembre 2001 “Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties”. All'interno delle Linee Guida annesse alla Raccomandazione vengono individuati i principali ostacoli allo sviluppo delle a.d.r. amministrative che i Paesi membri sono chiamati ad affrontare: «member States are unaware of

tra cittadini e pubbliche amministrazioni. In quel documento si sottolinea sia l'opportunità di intervenire al fine di ridurre il carico di lavoro delle giurisdizioni amministrative nazionali, sia la circostanza che il ricorso a misure alternative di soluzione delle controversie, più semplici e rapide, nonché meno onerose, contribuirebbe ad "avvicinare" le due parti, cittadino e pubblica amministrazione. Vengono, poi, individuati veri e propri standard ai quali sono chiamate a conformarsi le procedure di a.d.r. amministrative introdotte a livello nazionale: adeguata informazione, terzietà ed indipendenza del soggetto decidente, trasparenza, informalità, tempi e costi ridotti.

Da tali premesse discende, pertanto, l'invito ai Paesi membri ad introdurre e/o potenziare modelli di a.d.r. amministrative, sia di tipo aggiudicativo che non aggiudicativo, caratterizzate le prime dall'affidamento della decisione ad un soggetto terzo che impone la propria scelta alle parti, le seconde, invece, dalla composizione pseudo-negoziale della lite³². Ai nostri fini, tuttavia, viene in rilievo unicamente la prima tipologia di a.d.r., quella di tipo aggiudicativo (c.d. *internal review*), l'unica all'interno della quale (almeno in linea teorica) potrebbe essere inquadrato il ricorso straordinario. Del resto, mentre in altri settori (primo fra tutti quello commerciale) istituti quali la mediazione e la conciliazione trovano terreno fecondo in quanto effettivamente in grado di comporre conflitti soddisfacendo gli interessi di tutte le parti coinvolte, è opinione comune che rimedi di tipo transattivo si adattino difficilmente ai conflitti tra cittadino e p.a.³³: i margini di utilizzabilità si riducono spesso ad uno spazio ridotto, perimetrato da un lato dalla problematica individuazione della quota di "disponibilità" dei diritti e degli interessi di cui è titolare l'amministrazione, e dall'altro dal regime di responsabilità dei funzionari pubblici, notoriamente

the potential usefulness and effectiveness of alternatives to litigation between administrative authorities and private parties; therefore few efforts have been made in order that administrative authorities are aware of the advantages of these means, which can lead to creative, efficient and sensible outcomes; distrust of the courts to the development of non-judicial alternatives to litigation in the administrative field; lack of awareness of various alternative dispute resolution means in this specific field; lack of specialized neutrals in this area; little academic research has been undertaken on alternatives to litigation in administrative field».

³² In ordine a tale distinzione ed ai differenti caratteri dei due modelli di a.d.r. si rinvia a H. BROWN, A. MARRIOT, *Alternative Dispute Resolution: Principles and Practice*, cit., 206; R. CAPONI, *La conciliazione stragiudiziale come metodo di ADR (Alternative Dispute Resolution)*, in *Foro it.*, V, 2003, 165 ss.; E. SILVESTRI, *Conciliazione e mediazione*, (voce) in *Enc.dir., Annali*, Milano, 2007, vol. I, 284.

³³ Sul tema si rinvia a P. CHIRULLI e P. STELLA RICHTER, *Transazione (dir.amm.)*, (voce) in *Enc.dir.*, Milano, 1992, vol. XLIV, 867 ss. Per una impostazione differente v. M. RAMAJOLI, *Giurisdizione amministrativa e rimedi alternativi*, testo inedito della relazione al 60° Convegno di studi amministrativi di Varenna, settembre 2014, ove l'Autrice sostiene che «questa chiusura normativa non deve essere assunta come un postulato e pertanto può essere utile analizzare se le ragioni su cui essa si fonda siano superabili o meno per poi verificare se de iure condendo vi possano essere spazi per un impiego dei rimedi alternativi anche con riferimento alle controversie pubblicistiche, dal momento che buona parte dell'agire amministrativo in campo economico richiede ancora l'utilizzo di provvedimenti amministrativi», 5.

restii a gestire in maniera “flessibile” la propria funzione, presupposto indispensabile per il buon esito di un accordo transattivo.

3. Il profilo della maggiore “adeguatezza” del rimedio e la nozione di *appropriate dispute resolution*.

Il passaggio della Raccomandazione n. 9/2001 cit. senza dubbio più significativo è, tuttavia, contenuto nel 6° considerando, dove si evidenzia che «i procedimenti giurisdizionali possono non sempre essere i più *appropriati* per la corretta risoluzione della controversia». Dello stesso tenore il Libro Verde presentato nel 2002 dalla Commissione Europea in tema di metodi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, laddove si specifica che «L’ADR svolge un ruolo complementare rispetto ai procedimenti giurisdizionali, in quanto i metodi adoperati dalle ADR spesso sono più adatti alla natura delle controversie»³⁴. L’ordinamento europeo, dunque, pone l’attenzione sulla circostanza che il reale potenziale dei rimedi alternativi non deve essere colto tanto nella funzione di riduzione del contenzioso, quanto piuttosto nella capacità di migliorare la qualità della tutela del cittadino, integrandola. L’obiettivo primario, pertanto, è quello di garantire nuovi e più idonei mezzi di tutela in relazione ad ambiti in cui, per diverse ragioni, esiste il forte rischio che il mero ricorso ai tradizionali strumenti giurisdizionali si riveli inadeguato³⁵.

La dottrina ha parlato, al riguardo, di *appropriate dispute resolution*³⁶: si pensi, ad esempio, a questioni di lieve entità economica (c.d. *small claims*), a fronte delle quali un cittadino

³⁴ Commissione delle Comunità europee, 19 aprile 2002, “Libro Verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale”, emanato in attuazione dell’invito del Consiglio Europeo del 29 maggio 2000.

³⁵ Parla di “valore aggiunto” delle a.d.r. rispetto ai mezzi giurisdizionali di risoluzione delle controversie G. ROSSOLILLO, *I mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) tra diritto comunitario e diritto internazionale*, cit., la quale, tuttavia, – nel richiamare il Regolamento (CE) n. 861/2007 dell’11 luglio 2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità – sottolinea come di recente l’Unione Europea abbia dato vita a strumenti di carattere giurisdizionale tesi a rispondere alle medesime esigenze alle quali rispondono le a.d.r. «Il valore aggiunto delle ADR, costituito dal fatto di permettere una riduzione dei tempi e dei costi di risoluzione della controversia, riduzione che può essere molto opportuna soprattutto in relazione alle controversie di modesta entità o caratterizzate dalla presenza di una parte più debole, in relazione alle controversie suscettibili di rientrare nell’ambito di applicazione di tale regolamento perde infatti rilievo», 17.

³⁶ La formulazione è utilizzata per la prima volta da H.T. EDWARDS, *Alternative dispute resolution: panacea or anathema?*, cit., 668. Per una lettura delle a.d.r. in termini di “appropriatezza” piuttosto che di mera “alternatività” v. S. STICCHI DAMIANI, *Le forme di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione. Disciplina vigente e prospettive di misurazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 743 ss.; S. DE FELICE, *Le A.D.R. (alternative*

difficilmente è disposto ad affrontare le spese connesse alla tutela giurisdizionale, laddove, al contrario, potrebbe trovare una valida alternativa in procedure semplici e gratuite; o a fattispecie che presuppongono la valutazione di aspetti tecnici piuttosto che giuridici e che rischiano di non trovare, nell'ambito del sistema processuale, un adeguato livello di comprensione e apprezzamento; in altri casi l'urgenza della pretesa (si pensi agli interessi del malato) rende di fatto inaccessibile (perché inutile) la tutela di tipo giurisdizionale; come pure altro aspetto da non sottovalutare è quello della generale semplicità ed informalità di tali procedure, caratteristica che, tra l'altro, riduce la sperequazione spesso esistente tra la parte più "forte" della lite (in termini economici e, quindi, anche di difesa tecnica) e quella più debole. Si delinea, in altri termini, uno "spazio di giustizia" che richiede che alcuni interessi dei cittadini – spesso marginali dal punto di vista economico ma non per questo poco rilevanti – trovino forme di tutela in grado di condurre ad una definizione della controversia "*quickly, cheaply, simply, expertly and finally*".

E' evidente che il riferirsi alle a.d.r. in termini di rimedi di tutela "più appropriati" rispetto a quelli giurisdizionali non significa affatto riconoscere alle stesse un ambito riservato di operatività³⁷. Non si instaura, infatti, un rapporto di vera e propria complementarità tra tali strumenti di tutela ed i ricorsi in sede giurisdizionale: gli interessi oggetto di a.d.r. risultano (almeno nella maggior parte dei casi) comunque potenzialmente suscettibili di essere "sindacati" dinanzi ad un giudice, solo che – per le ragioni appena segnalate – è difficile che ciò avvenga.

4. I limiti del ricorso straordinario e la non inquadrabilità dell'istituto nel novero delle a.d.r.

Alla luce del quadro tracciato è possibile procedere alla verifica circa la sussistenza, in capo al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, delle condizioni per un suo inquadramento nell'ambito dei rimedi di tutela alternativi a quelli giurisdizionali, così come delineati dall'ordinamento europeo. Coloro che propugnano la permanenza dell'istituto nel nostro

dispute resolution) nei confronti della pubblica amministrazione, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004; M. LEGG, S. MIRZABEGIAN, *Appropriate Dispute Resolution and the Role of Litigation*, in *Australian Bar Review*, 2013, 55 ss.

³⁷ Sul punto, di particolare interesse si rivela lo studio del sistema di giustizia amministrativa britannico, fondato su un modello di forte integrazione tra rimedi giustiziali (in buona parte affidati ad organi amministrativi neutrali chiamati *Administrative Tribunals*) e ricorsi giurisdizionali, sulla base del convincimento che «*both tribunals and judicial review are essential components of the proportionate dispute resolution machinery for a contemporary administrative state*» (C. HARLOW, *Judicial Review and Administrative Justice*, in *Effective Judicial Review*, a cura di C. FORSYTH, M. ELLIOT, S. JHAVERI, M. RAMSDEN e A. SCULLY-HILL, Oxford University Press, 2010, 99).

ordinamento³⁸ invocano, in effetti, diverse ragioni – quali la semplicità procedimentale, la neutralità del soggetto decidente, l'economicità e la rapidità della decisione – che, almeno apparentemente, sembrerebbero condurre ad un esito positivo della suddetta verifica.

A ben vedere, tuttavia, non tutti i suddetti profili trovano conferma nella realtà delle cose: in merito alla presunta semplicità del rimedio, ad esempio, se è vero che in linea astratta la normativa prevede l'assenza della necessità di utilizzare formule tecniche particolari per la predisposizione dell'atto, con consequenziale facoltà del privato di redigerlo senza l'ausilio di un difensore, di fatto tale circostanza avviene piuttosto di rado, atteso, tra l'altro, che la giurisprudenza ha da tempo chiarito che le censure devono essere formulate in modo non generico (sebbene atecnico) e supportate da idonei elementi probatori³⁹.

In ordine alle limitate garanzie di neutralità decisoria, poi, ci si è già soffermati sulla decisività del ruolo istruttorio posto a carico del Ministro, atteso che il parere del Consiglio di Stato verterà, di fatto, unicamente su quanto prospettato gli attraverso la relazione istruttorie, nonché la mancata previsione di un dibattimento orale innanzi all'organo consultivo. E' stata, invero, da più parti auspicata la positivizzazione di alcune "buone prassi" oggi esistenti, quali, da un lato, la trasmissione, da parte del Consiglio di Stato, di copia dei pareri interlocutori agli interessati, invitandoli a controdedurre e, dall'altro, l'invio al ricorrente, da parte del Ministro, di una copia del parere conclusivo; ciò nonostante, ad oggi il contraddittorio resta quanto meno "incerto".

Anche il requisito dell'economicità – a seguito della recente estensione del pagamento del contributo unificato⁴⁰ – si riduce ormai alla facoltà di difendersi personalmente da parte dell'interessato, facoltà che, come già sottolineato, viene assai raramente sfruttata. Deve osservarsi, tra l'altro, come in alcune circostanze la via del ricorso straordinario possa rivelarsi un'opzione addirittura più onerosa rispetto alla presentazione di un ricorso giurisdizionale, se solo si pensa alle diverse materie (accesso, silenzio, cittadinanza, ecc.) in ordine alle quali per il solo ricorso innanzi al T.A.R. è previsto il pagamento di un contributo notevolmente ridotto.

³⁸ Non sono mancate in passato voci, anche autorevoli, a favore della soppressione dell'istituto del ricorso straordinario, ritenuto ormai obsoleto a fronte dello sviluppo del sistema di giustizia amministrativa. In termini v. M. S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1972, 79; V. MARTIRE, *Necessità di sopprimere il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Foro amm.*, 1965, 180 ss.; E. D'ARPE, *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato: un antico istituto destinato ad un rapido tramonto*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3224 ss.

³⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 7 luglio 1998, n. 109, in *Cons. Stato*, 1999, 1272.

⁴⁰ Con l'art. 37, co. 6, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come è noto, è stato superato il precedente regime di "gratuità" del ricorso straordinario, essendo stato anch'esso inserito nell'ambito dei procedimenti per i quali è necessario effettuare il pagamento del contributo unificato (pari ad euro 650) occorrente per il deposito degli atti.

L'affermazione che il ricorso straordinario garantisca una forma di tutela celere, infine, non è poi del tutto esatta: se è vero, infatti, che il Ministro competente è tenuto a concludere l'attività istruttoria entro centoventi giorni dalla scadenza del termine previsto per la deduzione dei controinteressati (pena la facoltà dell'interessato di rivolgere l'istanza direttamente al Consiglio di Stato), il legislatore non prevede alcun termine per la formulazione del parere da parte del Consiglio di Stato, con la conseguenza che la decisione finale viene spesso assunta dopo anni dalla presentazione del ricorso. A ciò deve aggiungersi come l'amministrazione resistente – pur avendo l'obbligo di trasmettere “immediatamente” il ricorso al Ministro competente – non di rado ottemperi a tale onere dopo mesi, il tutto senza che il ricorrente possa averne contezza, non essendo prevista alcuna forma di comunicazione nei suoi confronti.

Allo stato, pertanto, non si rinvengono ragioni che inducono a guardare con favore eventuali operazioni di valorizzazione di un rimedio che – pur aspirando ad una sorta di assimilazione alla tutela giurisdizionale – si rivela deficitario sotto molteplici aspetti, e che sembra trarre il proprio successo unicamente dalla previsione di un termine decadenziale più lungo. Certo, sono innegabili gli effetti deflattivi del contenzioso innanzi ai T.A.R., ma ciò è davvero sufficiente a giustificare gli entusiasmi di recente manifestati in dottrina e giurisprudenza in merito alle potenzialità del “nuovo” ricorso straordinario?

Ciò che manca del tutto è la capacità di porsi quale strumento di tutela realmente alternativo, nel senso di più appropriato, rispetto al processo. Per giustificare la conferma della “cittadinanza” dell'istituto nel nostro ordinamento esso dovrebbe essere in grado di porsi in rapporto di alternatività non solo nella natura (amministrativa) ma anche nella tipologia di tutela garantita. Al contrario, alla luce di quanto considerato, esso appare inidoneo a soddisfare non solo le istanze di sviluppo di rimedi alternativi di tutela presenti nei documenti europei esaminati, ma anche lo stesso art. 24 della Costituzione e la connessa esigenza che l'ordinamento garantisca al cittadino una tutela “piena”: come condivisibilmente osservato, infatti, tale pienezza non pretende solo l'inesistenza di spazi di non-tutela, ma anche la «garanzia di strumenti di tutela adeguati e coerenti con l'identità della situazione soggettiva fatta valere»⁴¹.

5. Modelli di rimedi giustiziali conformi all'esigenza di una tutela “adeguata”.

Considerazioni *de iure condendo*.

⁴¹ A. TRAVI, *Gli artt. 24 e 111 della Costituzione come principi unitari di garanzia*, in *Tutela dei diritti e "sistema" ordinamentale*, Napoli, 2012, 24.

Gli stessi, se non maggiormente significativi, effetti di riduzione del “carico” di lavoro dei tribunali amministrativi potrebbero essere conseguiti, piuttosto, valorizzando altri rimedi giustiziali, idonei, nel contempo, a coprire aree di tutela che non trovano nel processo adeguate risposte alla domanda di giustizia. Si pensi ad istituti già esistenti nel nostro ordinamento, quali, ad esempio, il ricorso gerarchico improprio⁴² o il reclamo al difensore civico. Il primo viene in genere erroneamente affiancato agli ormai obsoleti ricorso gerarchico in senso proprio e ricorso in opposizione, pur differenziandosene sotto molteplici aspetti. Come è noto, esso è attualmente articolato come rimedio eccezionale, eppure, a ben vedere, una sua eventuale generalizzazione – già in passato formalmente proposta⁴³ – soddisferebbe le richieste dell’ordinamento europeo in termini di *internal reviews* (a.d.r. di tipo aggiudicativo), attese le caratteristiche di economicità, informalità, capacità impositiva della decisione finale, e, soprattutto, affidamento della titolarità decisoria ad un organo amministrativo neutrale chiamato ad agire non sulla base dei medesimi presupposti della funzione di amministrazione attiva, bensì in posizione di terzietà e con il solo fine di dirimere, secondo giustizia, la controversia insorta⁴⁴.

In tale direzione, del resto, si è già da tempo orientata la stessa Unione Europea: negli ultimi dieci anni si sono affermati specifici rimedi giustiziali contro le decisioni individuali di organi e organismi europei, consistenti per l’appunto nella presentazione di ricorsi amministrativi a Commissioni indipendenti composte da soggetti dotati di specifiche competenze tecniche, alle quali è demandata la sola funzione di dirimere la controversia con una decisione vincolante⁴⁵.

⁴² Istituto che ha tendenzialmente poco interessato la dottrina, spesso limitatasi a richiamare i contesti in cui esso opera. Fra i contributi che si sono maggiormente soffermati sulle peculiarità del rimedio v. L. RAGNISCO, M. ROSSANO, *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1954, 249 ss.; F. BENVENUTI, *Note sul ricorso gerarchico improprio*, in *Scritti giuridici in memoria di Pietro Calamandrei*, Padova, 1958, 50 ss.; M.P. CHITI, *L’influenza dei valori costituzionali sul diritto processuale amministrativo*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987, 71 ss.; A. TRAVI, *Ricorso gerarchico*, (voce) in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 394 ss.; M. IMMORDINO, *I ricorsi amministrativi*, in F.G. SCOCA (a cura di) *Giustizia amministrativa*, Torino, 2013, 626 ss.

⁴³ Si intende fare riferimento ai lavori della Commissione di studio governativa su “La giustizia nell’amministrazione”, nominata nel 1993 dall’allora Ministro della Funzione Pubblica Sabino Cassese: tra le proposte di riforma legislativa avanzate, vi era anche quella di istituire autorità (su base regionale), dotate del carattere dell’indipendenza e dell’estraneità rispetto alla p.a. titolare della funzione di amministrazione attiva, cui affidare la risoluzione di determinate controversie. I risultati dei lavori della Commissione sono pubblicati in AA.VV., *La riforma della pubblica amministrazione*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, Roma, 1994.

⁴⁴ Per una più ampia ed articolata proposta di generalizzazione e valorizzazione – con contestuale limitazione di operatività in relazione ai soli vizi di legittimità – del ricorso gerarchico improprio, quale unico rimedio amministrativo a carattere puramente giustiziale, sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, cit., 133 ss.

⁴⁵ Per una completa disamina di questi ed altri rimedi giustiziali che l’ordinamento europeo ha introdotto proprio al fine di giungere, ove possibile, a soluzioni celeri e proporzionate di controversie sorte nei confronti degli apparati esecutivi

In merito al difensore civico⁴⁶, poi, è purtroppo noto quanto poco peso esso abbia oggi in Italia, in termini di raggio di azione ed efficacia della stessa, il che, del resto, ha non a caso condotto alla perdurante mancata introduzione di un difensore civico a livello nazionale, nonostante le molteplici sollecitazioni in tal senso⁴⁷. L'esperienza di altri ordinamenti (ad es. svedese e francese) consente, tuttavia, di apprezzarne le potenzialità⁴⁸: laddove è stato valorizzato il carattere giustiziale della figura, fornendole gli strumenti (giuridici ed economici) per incidere realmente sull'operato della p.a., profili quali la peculiare vicinanza agli interessi "deboli", la gratuità, l'informalità e l'indipendenza rendono il difensore civico il soggetto ideale a cui assegnare la gestione di strumenti di *appropriate dispute resolution*, in particolare in relazione alle c.d. *small claims*.

Alla luce delle brevi riflessioni che precedono trova innanzitutto conferma l'assunto secondo il quale l'opzione unicamente processualistica della tutela del cittadino nei confronti della p.a.

dell'UE si rinvia a L. DE LUCIA, *I ricorsi amministrativi nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2013, 323 ss.

⁴⁶ La letteratura in tema di difensore civico è vastissima. *Ex multis* v. C. MORTATI, (a cura di) *L'Ombudsman (difensore civico)*, Torino, 1974; G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, (voce) in *Enc. dir.*, XXIX, Milano, 1979, 879 ss.; G. PASTORI, *Il difensore civico nell'ordinamento italiano*, in *Riv. intern. dir. uomo*, 1992, 901 ss.; M. COMBA, *Ombudsman*, (voce) in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 296 ss.; F. VERDE, *Il Difensore civico*, Padova, 1996; M.R. SPASIANO, *Il difensore civico regionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 3067 ss.; R. SCARCIGLIA, *L'istituto del Difensore civico in Italia fra "declamazioni", poteri di fatto e regole procedimentali*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2006, 1773 ss.; A. CELOTTO (a cura di), *Il ruolo del difensore civico. Aspetti evolutivi e comparati*, Napoli, 2008; F. DE LEONARDIS, *Il difensore civico nella giurisprudenza del giudice costituzionale e del giudice amministrativo*, in *Foro amm. CDS*, 2009, 2971 ss.; D. BORGONOVO RE, *Il difensore civico nell'ordinamento italiano. Origine ed evoluzione dell'istituto*, Trento, 2010; M. IMMORDINO, *Il difensore civico regionale*, in *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato. La tutela delle situazioni soggettive nell'amministrazione giustiziale*, a cura di G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Napoli, 2012, 125 ss.

⁴⁷ In passato si sono pronunciati a favore dell'introduzione di un organo di difesa civica anche a livello statale, tra gli altri, C. MORTATI, *L'Ombudsman: studi di diritto pubblico comparato*, cit. e A. CARACCILO La Grotteria, *Note critiche sulla figura del difensore civico*, in *Foro amm.*, 1979, 482. Più di recente, diversi documenti di diritto internazionale hanno in più occasioni invitato i pochi Paesi ancora privi di una figura nazionale assimilabile al difensore civico a porre rimedio (cfr. da ultimo, la *Dichiarazione finale della VI Conferenza Mondiale dell'International Ombudsman Institute*, in www.theioi.org) e l'Italia è stata oggetto di un espresso richiamo in tal senso da parte del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (cfr. *Observations du Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme*, 51^a sessione,

3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add.37, in www.unhchr.ch).

⁴⁸ Per l'analisi di alcune delle più significative esperienze di altri ordinamenti si rinvia a A. SIMONATI, *Nuovi poteri del giudice amministrativo e rimedi alternativi al processo. L'esperienza francese*, Trento, 2004, 146; M. MAZZA, *La proliferazione degli Ombudsman negli ordinamenti nordeuropei e il controllo dell'amministrazione: profili di tutela del diritto oggettivo nazionale e dei diritti soggettivi dei cittadini*, in *Dir. pubbl. comparato europeo*, 2006, 1713 ss.; F. PALERMO e J. WOELK, *L'Ombudsman in Germania e Austria: tra competenze generali e settoriali, una discrasia tra forma e sostanza?*, in *Dir. pubbl. comparato europeo*, 2006, 1733 ss.; A. TORRE, *Maladministration, tutela del cittadino e controllo parlamentare: il Parliamentary Commissioner britannico*, in *Dir. pubbl. comparato europeo*, 2006, 1783 ss.; S. COLAGROSSI, *L'Ombudsman nei "nuovi" paesi dell'Unione Europea*, in A. CELOTTO (a cura di), *Il ruolo del difensore civico. Aspetti evolutivi e comparati*, cit. 17 ss.

rischia di rivelarsi fallimentare, perché spesso tardiva, ma anche, e forse soprattutto, perché non sempre in grado di rispondere alle concrete e legittime domande di giustizia nei confronti di un'amministrazione ancora oggi troppe volte incapace di dare riscontro efficacemente e prontamente alle istanze dei cittadini. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica – sebbene senza dubbio reso maggiormente efficace dalle ultime riforme – non sembra, purtroppo, possedere le caratteristiche idonee per supplire a tali lacune. Quel che è certo, però, è che la perdurante esistenza di quotidiani “vuoti di giustizia”, soprattutto in contesti nei quali l'amministrazione si trova ad incidere su interessi (economicamente e socialmente) deboli, rende lo studio delle a.d.r. e del loro potenziale sviluppo un campo di indagine di notevole interesse per lo studioso di diritto amministrativo.