

Il Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica
Articolo di [Giuseppe Morano](#) 13.09.2010

| [Presidente della Repubblica](#) | [Giuseppe Morano](#) |

Il Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica, novità legislative e osservazioni
giurisprudenziali

di [Giuseppe Morano](#)

Il Ricorso straordinario al Capo dello stato è insieme al potere di grazia, uno degli ultimi istituti viventi di giustizia ritenuta, anche se, come vedremo, il decreto presidenziale posto a conclusione di questo rimedio, divenuto oggi giurisdizionale, è adottato pressoché proforma.

Difatti, il parere del Consiglio di Stato in sede di Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica, *cautelare o di merito*, ha natura giuridica assolutamente vincolante, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 1 del D. P. R. 24 novembre 1971, n. 1199.

La norma è stata recentemente modificata dall'art. 69, comma 2, lett. b), della [Legge 18 giugno 2009, n. 69](#), che ha abrogato il comma 1, seconda parte, che prevedeva: "*Qualora il Ministro competente per l'istruttoria del ricorso non intenda proporre al Consiglio dei Ministri una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato, la decisione del ricorso deve essere conforme al parere predetto*".

In base al vecchio testo della norma il parere del Consiglio di Stato era disapplicabile con delibera del Consiglio dei Ministri e ciò, secondo molti, rendeva il ricorso straordinario rimedio più giustiziale che giurisdizionale

(nonostante i casi di modifica in tal senso deliberati dal Consiglio dei Ministri, siano stati ridottissimi, quasi inesistenti).

Attualmente, l'art. 14, comma 1, del D.P.R. n. 1199 del 1971, non consente la "*disapplicazione*" neanche da parte del Consiglio dei Ministri, con la conseguenza che il parere, di merito o cautelare, è, oggi, assolutamente vincolante per l'atto finale di questa particolare procedura che, oramai, ha natura ampiamente giurisdizionale. Attraverso il Ricorso Straordinario al Capo dello Stato, il legislatore, ha, finalmente previsto, tramite il modificato art. 13 del D.P.R. n. 199 del 1971, la possibilità di sollevare questioni di legittimità alla Corte Costituzionale oltre che alla Corte di giustizia UE ed alla Corte Europea dei diritti dell'uomo (le quali ammettevano ciò anche precedentemente alle norme di riforma dell'istituto in commento); al riguardo si deve evidenziare come è probabilmente improprio che il legislatore riconosca in modo espresso, ad un organo, la possibilità di sollevare questione di costituzionalità. Difatti, la legge costituzionale n. 1 del 1948 conferisce alla Corte delle leggi l'esclusiva facoltà di valutare se un organo abbia o meno natura giurisdizionale e se sia quindi in grado di adire la Corte stessa; si può notare, infatti, come è attribuita soltanto alla Consulta la possibilità di interpretare le nozioni di "autorità giurisdizionale" e di "giudizio", nozioni intorno alla cui interpretazione ruota la possibilità da parte di un organo, di rimettere o meno questioni rilevanti e non manifestamente infondate al giudice delle leggi, e nozioni appositamente non definite dalla legge costituzionale del 1948. Tutto ciò, al fine di garantire alla Corte Costituzionale stessa il potere di valutare se ricorrano di volta in volta, in concreto tali, i requisiti giurisdizionali dell'organo che tenti di

adirla. Appare pertanto evidente che il legislatore del 2009, nel riformare il rimedio del ricorso straordinario, abbia forse ecceduto le sue competenze nello specificare espressamente con legge ordinaria la possibilità del Consiglio di Stato in sede consultiva di adire la corte, ma, da un'altra angolatura, questa menzione espressa, anche se a rischio di illegittimità costituzionale in quanto contrastante con la legge cost. n. 1 del 1948, ha un' indubbia valenza chiarificatrice sulla natura giurisdizionale che il legislatore attribuisce al rimedio del ricorso straordinario, natura che neanche la corte costituzionale potrebbe d'ora in avanti negare visto che ricorrono in modo nitido i seguenti requisiti che la corte stessa ha posto sempre a fondamento della possibilità di un organo ad adirla: stabilità, indipendenza e terzietà del giudice (Cons. Stato, organo giurisdizionale previsto dall' art. 100 Cost.), garanzia del contraddittorio tra le parti (ampiamente prevista nel procedimento per ricorso straordinario), obbiettiva applicazione della legge da parte dell' organo decidente ed idoneità del provvedimento ad assumere efficacia di giudicato (neo prevista immodificabilità del parere emanato dal Cons. Stato). Quindi, il Presidente della Repubblica che nel ricorso straordinario emette (seppur formalmente) l' atto finale, dovrà seguire in toto il parere espresso in sede consultiva dal Consiglio di Stato.

La norma dispone, nella sua nuova versione, che la decisione su Ricorso Straordinario è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente, "*conforme al parere del Consiglio di Stato*"; da questa formulazione emerge la trasformazione del peso del parere nella fattispecie in esame. Nella precedente versione della norma, si trattava di un parere reso obbligatoriamente dal Consiglio di Stato al Ministro competente, ma superabile da una decisione politica del Consiglio dei Ministri; nella attuale formulazione, vi è, invece, un parere obbligatorio e *vincolante* per il Ministero competente, che non potrà più sollecitare l'intervento del Consiglio dei Ministri. In questa logica, il decreto presidenziale che chiude il procedimento, non potrà certamente più essere ricondotto nell'alveo degli atti sostanzialmente governativi.

Va però citata, sul punto, la recentissima sentenza del TAR Lazio n. 04104 del 2010. Con essa il Tar nega la natura giurisdizionale al rimedio del Ricorso Straordinario al Capo dello Stato, anche a seguito delle novelle legislative del 2009. Sostiene il Tar, che la natura giurisdizionale del rimedio in questione pregiudicherebbe il principio del doppio grado di giurisdizione di cui all' art.

125 Cost., visto che la decisione su ricorso straordinario può essere successivamente impugnata in sede giurisdizionale solo per motivi di forma, o di procedura, ma non di merito. Si afferma inoltre il contrasto tra l' affermata natura giurisdizionale del rimedio e l'art 137 Cost. che devolve a legge costituzionale la definizione delle forme, condizioni e termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale. Si afferma, infine, che la rubrica dell' art. 69 della legge 69 del 2009 si riferisce solo ai rimedi giustiziali e non a quelli giurisdizionali e che seguendo il criterio ermeneutico dell'interpretazione letterale, il ricorso straordinario non viene mai espressamente definito dalla norma come giurisdizionale e che inoltre nella relazione di accompagnamento al disegno di legge viene in rilievo l' intento di semplificazione dei procedimenti relativi ai ricorsi amministrativi e non di quelli giurisdizionali.

Le tesi esposte dal Tar, pur se abilmente motivate, si possono però confutare.

Riguardo al contrasto tra la natura giurisdizionale del Ricorso Straordinario al Capo dello Stato e l' art. 125 Cost., si può rilevare come l'art 125 nell' affermare che nelle regioni sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo legge dello stato, fa sì che anche in ambito di giustizia amministrativa si garantisca al cittadino la possibilità di avvalersi del doppio grado di giurisdizione, ma, non dispone per quest' ultimo l'

obbligo di avvalersene. Difatti la disponibilità dei diritti sottostanti l'atto impugnato che si intendono far valere in sede di giurisdizione amministrativa, consente al ricorrente di privilegiare il procedimento giurisdizionale in unico grado dinnanzi al Consiglio di Stato in sede di Ricorso Straordinario (l'unicità del grado è peraltro controbilanciata in termini di favore: 1) dal termine più lungo per l'impugnativa dell'atto, 2) dalla celerità del procedimento, 3) dalla sua economicità).

Inoltre, la stessa Corte Costituzionale ha evidenziato come il principio del doppio grado di giurisdizione non ha copertura costituzionale (corte cost. 78/1984, corte cost. 80/1988).

Infine, oltre che per espressa volontà del ricorrente, la rinuncia al doppio grado di giudizio dipende anche dalla espressa volontà del contro interessato, il quale decide di avvalersi anch'esso del rimedio in unico grado prospettato dal ricorrente, rinunciando al diritto di esperire l'istituto della trasposizione in sede giurisdizionale pura del ricorso (istituto lasciato intatto dal legislatore proprio per garantire al cittadino la possibilità di avvalersi del doppio grado per il tramite del procedimento giurisdizionale ordinario dinnanzi prima a Tar e poi eventualmente a Cons. Stato). Dunque il ricorso straordinario è un ricorso giurisdizionale con rito speciale, in unico grado (impugnabile solo per eventuali vizi di forma e procedura, salvo nel caso in cui qualche contro interessato sia stato pretermesso e non sia stato posto nelle condizioni di chiedere la trasposizione in sede giurisdizionale ordinaria, nel qual caso egli potrà far valere anche vizi di merito del d.p.r. conclusivo del procedimento), è rimedio celere ed economico, scelto dalla comune volontà delle parti, alle quali l'ordinamento continua comunque a garantire la possibilità di avvalersi del giudizio amministrativo ordinario in doppio grado, trasponendo in detta sede l'originario ricorso.

Alla seconda obiezione prospettata dal Tar Lazio, circa la natura non giurisdizionale del rimedio in oggetto, si può rispondere ribadendo che l'improprietà dell'intervento legislativo che espressamente permette al Cons. Stato in sede consultiva di adire il giudice delle leggi collide effettivamente con l'art. 137 cost., ma, in concreto, anche se questa norma fosse espunta dall'ordinamento tramite l'intervento della Corte Costituzionale, quest'ultima non potrebbe negare l'accesso a se medesima in sede di ricorso straordinario proprio perché a seguito delle integrazioni apportate dalla [Legge 69/2009](#) esso ha sostanziale natura sostanzialmente giurisdizionale. Infine, l'argomento letterale posto in evidenza dal Tar Lazio, per cui la rubrica dell'art. 69 della [Legge 69/2009](#) si intitola "Rimedi giustiziali contro la pubblica amministrazione" e lo stesso riferimento è presente nella relazione di accompagnamento alla legge, è chiaramente una dizione riferita a quello che fino ad allora, ovvero fino alle nuove norme che sarebbero state introdotte, era considerato un rimedio giustiziale e che a seguito delle novità apportate varierà sostanzialmente la propria natura, adottando tutti i caratteri distintivi dei rimedi propriamente giurisdizionali.

Dunque, con la riforma in commento, il legislatore, nel risolvere definitivamente il lungo contrasto sulla natura giuridica dell'istituto, ha adeguato l'istituto ai fondamentali principi di effettività della tutela contenuti nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, ed ha tenuto anche presenti gli innumerevoli vantaggi che il ricorso straordinario apporta alle classi sociali meno abbienti e non come tra poco vedremo. Ciò nel solco del pensiero del Giolitti, il quale affermò, allorquando si discusse della proposta di soppressione di tale rimedio di giustizia, che "Questa soppressione, a mio avviso, non sarebbe una cosa buona. Il ricorso straordinario al re costituisce una giustizia gratuita, giacché essa non costa che il foglio di carta per ricorrere al Governo".

La stessa Corte Costituzionale ha inoltre definito il ricorso straordinario come "rimedio di carattere straordinario contro eventuali illegittimità di atti amministrativi definitivi, che i singoli interessati

possono proporre con modica spesa, senza bisogno dell'assistenza tecnico-legale e con il beneficio di tempi di presentazione del ricorso particolarmente ampi" (Corte Cost., 19 dicembre 1986, n. 286; ord. 13 marzo 2001, n. 56)

Tutti questi aspetti inducono a considerare il nuovo rimedio giurisdizionale del ricorso straordinario al capo dello stato come istituto attualissimo (e ciò è testimoniato sia dalla crescita esponenziale del numero dei ricorsi che dall' importanza delle questioni in essi trattate, non più ricorsi bagattellari o predisposti dai ceti meno abbienti, ma ora più che mai incidenti, spesso, su interessi di classi sociali molto rilevanti).

Un caso di particolare importanza giuridica, risoltosi ultimamente in sede di Ricorso Straordinario al Capo dello Stato, ha riguardato i poteri disciplinari e sanzionatori delle Co.Re.Di. nei confronti della classe notarile.

Ciò a dimostrazione che oggi la centralità dell' istituto verte più sulla celerità delle decisioni e sugli ampi termini di impugnativa che esso garantisce, che non sull' economicità del rimedio stesso.

Con Ricorso depositato a Gennaio 2010, un notaio impugna e chiede l' annullamento previa sospensione di alcune delibere adottate dal Consiglio Notarile territorialmente competente e del relativo procedimento disciplinare intentato dalla Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina (Co.Re.Di.)

Con parere del mese di Febbraio la sezione consultiva del Consiglio di Stato in sede di Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica, vista la sussistenza del fumus boni juris e del danno grave ed irreparabile, sospendeva i provvedimenti impugnati, tra cui la richiesta di procedimento disciplinare; con atto successivo la Co.Re.Di. concluse il procedimento disciplinare infliggendo al ricorrente una sanzione pecuniaria di 10.000 €..

Su richiesta del notaio ricorrente la sezione giudicante decise di sospendere anche la suddetta sanzione pecuniaria in attesa di esaminare il ricorso nel merito.

Con sentenza del Giugno 2010, la sezione consultiva del Consiglio di Stato ha emesso parere vincolante su ricorso straordinario, favorevole al ricorrente e incidente su importanti questioni di diritto che qui si riportano.

Il notaio ricorrente è stato sottoposto a "monitoraggio" in applicazione della delibera adottata dal proprio Consiglio Notarile di riferimento e con la quale sono stati determinati nuovi criteri per l'esercizio della vigilanza e del controllo sull'attività professionale dei notai. Tale delibera:

- a) ha fissato la media repertoriale del Distretto in euro 158.734,00;
- b) ha stabilito di sottoporre a "monitoraggio", in ordine decrescente, i notai i cui repertori siano superiori al doppio di tale importo;
- c) ha stabilito di sottoporre a "monitoraggio" i notai con meno di tre anni di esercizio della professione nel Distretto che abbiano superato l'importo della media repertoriale.

Il ricorrente è stato quindi sottoposto a "monitoraggio". Il Presidente del Consiglio Notarile, con nota, ha chiesto al medesimo di produrre copia conforme degli estratti repertoriali dell'anno 2007, di tutti

gli "atti a raccolta" stipulati nei mesi di marzo, giugno e dicembre 2007, delle fatture relative ai predetti atti. Il ricorrente ha consegnato la documentazione richiesta.

Il Consiglio Notarile, con successiva delibera adottata in data 16 dicembre 2008, ha deciso di ampliare la documentazione richiesta con il "monitoraggio" ispettivo. Pertanto il Presidente del Consiglio Notarile, con ulteriore nota, ha chiesto al notaio ricorrente la seguente ulteriore documentazione: copia del Registro delle fatture emesse per l'anno 2007, del Registro degli Acquisti per l'anno 2007, della denuncia dei redditi, Modello Unico, Quadro E, relativo allo svolgimento dell'attività professionale per l'anno 2007.

Non avendo il ricorrente ottemperato a tale richiesta, il Consiglio Notarile Distrettuale, ha contestato con delibera, al notaio:

- la mancata esibizione della documentazione integrativa;
- l'esecuzione di prestazioni secondo sistematici comportamenti frettolosi, desunta dalla gran quantità di atti ricevuti in ciascun giorno e dalla ristrettezza del tempo intercorso fra l'orario della chiusura di un atto e l'orario della chiusura dell'atto successivo;
- l'indicazione nelle fatture emesse di spese spesso maggiori di quelle "presumibili" per tali atti.

Lo stesso Consiglio, quindi, con successiva delibera, ha esercitato l'azione disciplinare nei confronti del ricorrente ed il Presidente dello stesso Consiglio, ha deferito il notaio alla Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina per la Circostrizione Territoriale.

Dalla delibera consiliare emessa nel luglio 2009 risulta che il Presidente del Consiglio notarile, con nota del maggio 2009, aveva richiesto all'Agenzia delle Entrate Regionale l'acquisizione del "Quadro E" del Modello Unico per l'anno 2007 del notaio e dei "certificati relativi ai versamenti liquidazione IVA dell'anno 2007".

Tutti gli atti e provvedimenti elencati sono impugnati dal notaio con Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica.

La Sezione, ha osservato, in via preliminare, che il gravame risulta ammissibile e che le eccezioni in proposito sollevate dall'Amministrazione referente e dal Consiglio Nazionale del Notariato devono essere disattese.

Relativamente all'impugnabilità con il rimedio straordinario degli atti gravati, ha ritenuto la Sezione di dover condividere quanto sostenuto in proposito dal ricorrente. Effettivamente gli atti impugnati con l'atto introduttivo (deferimento alla Commissione amministrativa regionale di disciplina, adottato dal Presidente del Consiglio notarile distrettuale, successiva delibera del Consiglio Notarile distrettuale del luglio 2009) hanno, formalmente e sostanzialmente, natura amministrativa e presentano carattere di definitività.

La natura giuridica di soggetti pubblici degli Ordini professionali è stata espressamente riconosciuta dalla Corte di Cassazione (S.U., [ordinanza 12 marzo 2008, n. 6534](#)), che ha stabilito la giurisdizione del giudice amministrativo per l'impugnazione dei relativi atti e provvedimenti.

Peraltro, anche se sussistesse la giurisdizione dell'A.G.O., non sarebbe preclusa la percorribilità del ricorso straordinario (Cons. Stato, Ad. Gen., 10 giugno 1999, n. 9).

Gli atti in questione risultano essere anche definitivi poiché il procedimento amministrativo dinanzi ai Consigli Notarili è un procedimento amministrativo autonomo ed indipendente rispetto al procedimento di competenza della Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina. Esso è integralmente disciplinato dai principi contenuti nella [Legge 7 agosto 1990, n. 241](#) e si conclude con un atto amministrativo (archiviazione o esercizio dell'azione disciplinare) definitivo ed autonomo, i cui vizi ben possono essere fatti valere in sede di impugnazione, giurisdizionale o straordinaria, sussistendo un interesse ad agire in capo al soggetto che riporta dal suddetto provvedimento finale un pregiudizio; pregiudizio derivante non già dal mero "rischio" di una sanzione disciplinare ma dalla stessa attività istruttoria, qualora essa - come nel caso in specie - leda principi primari quali il diritto alla privacy, inteso come diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali, assicurato dal [D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196](#).

Il ricorso è anche tempestivo. E' evidente che l'interesse del ricorrente ad impugnare tutti gli atti procedurali e quelli presupposti è sorto con l'adozione della delibera del Consiglio Notarile del luglio 2009 e con la relativa richiesta del Presidente del settembre 2009, ovvero con l'inizio dell'azione disciplinare. Solo in quel momento, infatti, ha acquisito rilevanza la circostanza, contestata, di non avere, il ricorrente, prodotto la documentazione integrativa consistente in copia del Registro delle fatture emesse per l'anno 2007, copia del Registro degli Acquisti per l'anno 2007, copia della denuncia dei redditi, Modello Unico, Quadro E, relativo allo svolgimento dell'attività professionale per l'anno 2007, documentazione che secondo il ricorrente medesimo non poteva essere legittimamente richiesta e acquisita.

Quanto all'eccezione di inammissibilità per mancata notifica al Consiglio Nazionale del Notariato, sollevata dal Consiglio medesimo (peraltro con un atto di "intervento ad opponendum" della cui proponibilità in sede di ricorso straordinario vi è ragione di dubitare, e privo inoltre dell'indicazione del luogo e della data nella procura ad litem), va osservato che tale Consiglio non può tecnicamente definirsi un controinteressato non avendo adottato atti presupposti rispetto ai provvedimenti impugnati. Il Codice deontologico adottato dal Consiglio Nazionale del Notariato è richiamato nel corpo del ricorso a supporto delle argomentazioni difensive ma non è oggetto di espresso gravame. Comunque il Consiglio Nazionale del Notariato, più o meno ritualmente, ha potuto esplicitare ampie difese della posizione propria e di quella del Consiglio Notarile distrettuale.

Il Consiglio Nazionale del Notariato eccepiva inoltre l'inammissibilità del ricorso straordinario per violazione della legge notarile; gli artt. 158 e 158 ter della legge 16 febbraio 1913, n. 89 prevederebbero infatti la competenza della Corte d'Appello e della Corte di Cassazione. Anche tale eccezione è stata disattesa in quanto la suddetta competenza è prevista esclusivamente per l'impugnazione dei provvedimenti disciplinari adottati dalle Commissioni Regionali di Disciplina.

Nel merito il ricorso, con particolare riguardo a tutte le censure che deducono un uso non corretto del potere di vigilanza, è stato giudicato fondato.

Non è stato messo in discussione il legittimo potere di vigilanza dei Consigli Notarili Distrettuali, bensì le modalità di esercizio di tale potere di vigilanza, il quale deve essere esercitato secondo i principi di equità e ragionevolezza nonché con il rispetto di tutti i principi di rilevanza costituzionale.

Esso deve rispondere ad una logica giuridica di assoluto rigore, che non sia basata su automatismi ma su controlli personali e motivati, in relazione a situazioni patologiche e distorte dell'attività professionale.

I criteri di monitoraggio dell'attività del Distretto Notarile stabiliti con la delibera del febbraio 2008, invece, stabiliscono - senza motivazione alcuna in ordine alla quantificazione - una "media repertoriale" il cui superamento fa scattare, con il c.d. "monitoraggio", una sorta di responsabilità oggettiva del notaio in ambito disciplinare, con conseguente assoggettamento alla presentazione obbligatoria di documentazione notarile e fiscale che lede il diritto alla riservatezza non solo del notaio medesimo ma anche dei suoi clienti. Tutto ciò sulla mera base quantitativa del lavoro espletato, prescindendo dalla possibilità che esso sia stato svolto in modo legittimo, corretto e diligente. La contestazione, contenuta nella delibera in data luglio 2009, di mancanze quali la "esecuzione di prestazioni secondo sistematici comportamenti frettolosi, desunta dalla gran quantità di atti ricevuti in ciascun giorno e dalla ristrettezza del tempo intercorso fra l'orario della chiusura di un atto e l'orario della chiusura dell'atto successivo" è basata su considerazioni meramente presuntive, che prescindono da accertamenti concreti, da lagnanze dei clienti o da altri elementi oggettivi. Su analoghe considerazioni è basata la contestazione relativa alla "indicazione nelle fatture emesse di spese spesso maggiori di quelle presumibili per tali atti".

Difatti, ai sensi dell'art. 93 bis, comma 2, della legge n. 89 del 1913 "Al fine di controllare il regolare esercizio dell'attività notarile, i consigli notarili distrettuali, tramite il presidente o un loro componente, possono: a) effettuare accessi agli studi ed esaminare atti, repertori, indici, registri, libri e documenti contabili del notaio; b) esaminare gli estratti repertoriali conservati presso gli archivi notarili distrettuali con facoltà di ottenerne copia, dandone preventivo avviso ai notai interessati; c) assumere informazioni presso le amministrazioni e gli uffici pubblici".

Si tratta, come è evidente, di una attività mirata ad un controllo non "a tappeto" ed indiscriminato ma teso alla verifica di situazioni peculiari, con rispetto in ogni caso della riservatezza del notaio. Non può certamente essere ricompresa nella facoltà di assumere "informazioni" presso le amministrazioni e gli uffici pubblici l'acquisizione, richiesta direttamente all'Agenzia delle entrate regionale senza che l'interessato ne venisse nemmeno informato, del "Quadro E" del Modello Unico per l'anno 2007 e dei "certificati relativi ai versamenti liquidazione IVA dell'anno 2007".

In considerazione dei vizi rilevati nei provvedimenti impugnati e sopra esposti il Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario si è espresso nel senso dell'accoglimento del gravame.

L'importanza giuridica di questa vicenda, evidenzia come, oramai, il rimedio giurisdizionale in oggetto sia di portata generale, in espansione, e venga sempre più spesso preferito, da coloro che richiedono giustizia avverso atti definitivi illegittimi, per le sue particolari caratteristiche procedurali e per la sua celerità, rispetto al tradizionale ricorso in sede puramente giurisdizionale ed in doppio grado (TAR-Cons. St.). Ciò, anche per questioni di particolare pregnanza giuridica (come si è visto anche nel caso oggetto di trattazione, necessitante di una delicata ponderazione tra i poteri regolamentari, ispettivi e disciplinari dei consigli notarili e delle Co.Re.Di ed i limiti costituzionali e normativi degli stessi).

Elemento che prima scoraggiava il semplice cittadino dall' adire questo rimedio (oltre alla sua natura para-giurisdizionale ante [Legge 69/2009](#)), era la diffidenza verso un' istruttoria che essendo portata avanti dai vari Ministeri competenti, era ritenuta in astratto passibile di condizionamenti nei suoi esiti finali, a causa di possibili pressioni provenienti dai soggetti contro interessati più influenti.

Questa preoccupazione, è però già da tempo venuta meno, grazie ai numerosi interventi di rafforzamento del contraddittorio tra le parti ed alla concessione di ampi poteri di integrazione dell'istruttoria, consentiti al ricorrente per il tramite di memorie, osservazioni e deposito di documenti;

inoltre è stata prevista anche la possibilità di depositare gli atti oggetto del ricorso direttamente al Consiglio di Stato per la decisione, nel caso in cui il ministero competente non ottemperi alla conclusione dell' istruttoria nei tempi allo stesso dalla legge assegnati (30giorni); è stata inoltre prevista la possibilità di ottenere tutela cautelare immediata e quella di agire in revocazione ex art. 395 c.p.c., istituti, questi, che rendono tale rimedio giurisdizionale assolutamente affidabile per le esigenze di giustizia del comune cittadino.

Infine, restano da fare alcune osservazioni sugli strumenti di esecuzione del d.p.r. con cui sia stato deciso il ricorso straordinario. La nuova natura di rimedio giurisdizionale apportata dalla [Legge 69/2009](#) attraverso la vincolatività del parere del Consiglio di Stato e la possibilità di sollevare questione di costituzionalità al giudice delle leggi, non può che avere come successivo corollario, la esperibilità del rimedio dell' ottemperanza nel caso di inerzia della P.A. avverso tale decisione in sede di ricorso straordinario.

E' anche e soprattutto la regola dell'alternatività a rendere necessaria l'esperibilità del ricorso in ottemperanza. Negare tale esigenza significherebbe negare una tutela piena ed effettiva al ricorrente vittorioso, in aperta violazione degli artt. 3, 24, 100 e 113 Cost., in quanto l'equivalenza sostanziale delle decisioni giurisdizionali e delle decisioni dei ricorsi straordinari impone di avvalersi di un identico rimedio per la loro esecuzione. Si è così costantemente ribadito il fondamentale principio di giustizia espresso dall'art. 2909 c.c.: la decisione medesima è cogente, acquista autorità di cosa giudicata e fa stato ad ogni effetto tra le parti con l'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato medesimo.

Antecedentemente alle modifiche apportate al ricorso straordinario dalla [Legge 69/2009](#), si osservava che la pretesa del ricorrente al pieno e corretto adempimento dell' atto decisorio da parte della P.A., non restava sfornita di tutela in quanto vi era la possibilità di rendere significativo il comportamento omissivo dell' amministrazione agendo verso la stessa con rituale diffida e se essa eventualmente ancora non adempiesse, ricorrendo in sede giurisdizionale allo strumento apprestato dall' art. 21bis della [legge 241/1990](#) ai fini della declaratoria di illegittimità del silenzio rifiuto con comminatoria dell' ordine di esecuzione; questo meccanismo, basato sulla precedente natura giustiziale del rimedio oggetto di analisi, era sicuramente di enorme aggravio per il ricorrente vittorioso e permetteva allo stesso di ottenere gli effetti utili della decisione finale solo dopo un nuovo giudizio su silenzio rifiuto dinnanzi al Tar con conseguente perdita dell' effetto tipico di celerità insito nel procedimento per ricorso straordinario.

Oggi, però, col d.p.r. che chiude la procedura del ricorso straordinario, il Capo dello Stato recepisce e fa proprio il contenuto vincolante del parere emesso dal Consiglio di Stato agendo con funzione di mera legalità formale.

Inoltre, il [d.lgs. 163/2006](#) nel suo art. 245 dispone, al comma 1, che " gli atti delle procedure di affidamento nonché degli incarichi e dei concorsi di progettazione, relativi a lavori, servizi e forniture previsti dal presente codice, nonché i provvedimenti dell' Autorità, sono impugnabili, alternativamente, mediante ricorso al tribunale amministrativo regionale competente o mediante ricorso straordinario al Presidente della Repubblica" ed il comma 2 dispone che " si applicano gli strumenti di esecuzione di cui agli articoli 33 e 37 (ottemperanza) della legge n. 1034 del 1971"; dunque il legislatore nelle materie elencate permette che il privato utilizzi lo strumento dell' ottemperanza anche nel caso in cui egli agisca tramite ricorso straordinario. Per coerenza con il principio dell' art 113 comma 2 della nostra costituzione, e quindi seguendo una lettura costituzionalmente orientata della norma, non sembra però

possibile che il giudizio di ottemperanza sia applicabile al ricorso straordinario solo con riguardo alle categorie di atti elencati nel comma 1 dell' art. 245 del [d.lgs. 163/2006](#), ciò proprio perché nel citato articolo la nostra costituzione stabilisce che: "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti" (vedi in tal senso C.G.A. Regione Siciliana 424/2009).

Già con tale innovazione normativa del 2006 il legislatore decise di propendere per il defaticante strumento dell' ottemperanza all' esito di un ricorso straordinario la cui decisione finale sia stata disattesa dalla P.A. competente; scelta, quest' ultima, rafforzata ulteriormente dal sopraggiunto mutamento (attuato con la [Legge 69/2009](#)) del rimedio oggetto di disamina, che da iniziale modello ibrido, a metà strada tra rimedio giustiziale e giurisdizionale, si è ora, invece, trasformato in rimedio avente sola natura giurisdizionale.

In quest' ottica si deve condividere quanto affermato dalla sentenza del TAR Lazio n. 04104/2010, la quale pur se criticabile nel passaggio in cui nega la nuova natura giurisdizionale del ricorso straordinario, è però apprezzabile laddove esclude che la [Legge n. 69/2009](#) abbia attitudine di legge di interpretazione autentica e, affermando invece, la natura innovativa e di modifica sostanziale di tali disposizioni. In tal modo giustamente il TAR giunge ad escludere che la [Legge n. 69/2009](#) abbia portata retroattiva e che sia proponibile il giudizio di ottemperanza per quei ricorsi straordinari decisi precedentemente ad essa o, quantomeno, a detta di chi scrive, per quelli decisi precedentemente all' entrata in vigore del già prima esaminato [d.lgs. 163 del 2006](#). Orbene, però, chiaro corollario delle modifiche apportate dalla [Legge n. 69/2009](#) è la attuale sussistenza in esito a ricorso straordinario, di una decisione idonea a formare giudicato e quindi della consequenziale natura giurisdizionale del d.p.r. che decide il ricorso stesso. A seguito di ciò, è oggi innegabile l' ammissibilità dello strumento di esecuzione dell' ottemperanza che garantisce, tra l' altro, la celerità tipica del procedimento per ricorso straordinario, l' effettività della tutela del cittadino a veder soddisfatte le proprie legittime pretese sostanziali, e la certezza del diritto susseguente all' esito di una statuizione tipicamente giurisprudenziale. Alla luce di ciò, appare di fondamentale importanza un revirement nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale come giudice del riparto aveva, con sentenza n. 15978 del 18 dicembre 2001, annullato la pronuncia del 15 dicembre 2000, n. 6645 con cui la Sezione IV del Consiglio di Stato aveva optato per l' esperibilità del ricorso per ottemperanza nei confronti del decreto decisorio in sede di ricorso straordinario al capo dello stato e, aveva motivato tale decisione ritenendo che il ricorso straordinario era stato inserito dal legislatore tra i rimedi di carattere amministrativo. Quanto detto dalla Cassazione nel 2001, alla luce delle già citate novità legislative apportate dapprima dal [d.lgs. 163 del 2006](#) ed in seguito dalla [Legge n. 69/2009](#), non può non essere riconsiderato.

Dunque, a parere di chi scrive, se la P.A. competente elude la decisione emessa a seguito di Ricorso Straordinario al Capo dello Stato, il ricorrente può esperire il giudizio di ottemperanza così come disciplinato nel nuovo Codice del processo amministrativo.

Le cui nuove norme regoleranno il Processo davanti ai Tribunali Amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato a partire dal 16 settembre 2010, ciò a seguito dell' approvazione del [Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104](#), pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 7 luglio 2010, n. 156.

Il nuovo Codice per le controversie amministrative ha recepito le indicazioni (contenute, appunto, nella [Legge n. 69/2009](#)) rivolte in particolar modo alla riorganizzazione del processo amministrativo allo scopo di implementare nel rito ordinario i due principi, spesso citati, con riguardo al procedimento per ricorso straordinario, ovvero, velocità ed efficacia.

In tal modo, il privato potrà ottenere l' esecuzione del giudicato presidenziale che definisce il ricorso straordinario avvalendosi del nuovo art. 114 del Codice del processo amministrativo.

Il quale statuisce che:

L'azione si propone, anche senza previa diffida, con ricorso notificato alla pubblica amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta; l'azione si prescrive con il decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza.

Al ricorso e' allegata in copia autentica la sentenza di cui si chiede l'ottemperanza, con l'eventuale prova del suo passaggio in giudicato.

Il giudice decide con sentenza in forma semplificata.

Il giudice, in caso di accoglimento del ricorso:

a) ordina l'ottemperanza, prescrivendo le relative modalità, anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione; b) dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato; c) nel caso di ottemperanza di sentenze non passate in giudicato o di altri provvedimenti, determina le modalità esecutive, considerando inefficaci gli atti emessi in violazione o elusione e provvede di conseguenza, tenendo conto degli effetti che ne derivano; d) nomina, ove occorra, un commissario ad acta; e) salvo che cio' sia manifestamente iniquo, e se non sussistono altre ragioni ostative, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato; tale statuizione costituisce titolo esecutivo.

Se e' chiesta l'esecuzione di un'ordinanza il giudice provvede con ordinanza.

Il giudice conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario ad acta.

(da www.altalex.it)