

La riforma degli *administrative tribunals* nel Regno Unito

Marco Macchia

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dal *Franks Report* al *Leggatt Report*: il processo di riforma degli *administrative tribunals*. – 3. L'operazione di concentrazione: due tribunali a competenza generale. – 4. Il *Administrative Justice and Tribunals Council*. – 5. Un mezzo di tutela originale pienamente integrato con il sistema legale.

1. *Introduzione*

Nel 1954 Sir William Wade scriveva: «No one should belittle the work of tribunals; but they suffer from the system, or rather lack of system, in which they have to operate. [...] Tribunals have been created in a higgledy-piggledy fashion, united by no system and bound by no common procedural code»¹. A distanza di quasi cinquanta anni, il variegato mondo dei tribunali anglosassoni non sembra essersi modificato – anzi si può dire quasi complicato – tanto che Sir Andrew Leggatt, al quale è stato commissionato un rapporto sull'organizzazione dei *tribunals*, afferma «what we have found [...] is that the present collection of tribunals has grown up in an almost entirely haphazard way. Individual tribunals were set up, and usually administered by departments, as they developed new statutory schemes and procedures»².

L'etichetta di sistema variegato, multiforme e privo di coerenza al suo interno ha spesso accompagnato le analisi sul funzionamento dei tribunali inglesi degli ultimi cinquanta anni. Nondimeno, questi organi amministrativi a carattere paragiudiziale, preposti principalmente alla risoluzione delle controversie, hanno rappresentato il fiore all'occhiello dell'ordinamento inglese di tutela della giustizia nell'amministrazione, come tale indagato e considerato degno di emulazione da studiosi oltre Manica³. D'altronde, la presenza di un corposo apparato di *administrative tribunals*, istituiti con leggi *ad hoc* e di impianto settoriale, costituisce un tratto originale che differenzia il sistema di giustizia amministrativa anglosassone da quello degli altri paesi occidentali.

Pur se osservati con grande interesse all'esterno, visti dall'interno i tribunali non sono stati esenti da profili di criticità, come accennato. Da qui all'indicazione della

¹ Così H.W.R. WADE, in *The Times*, 23 dicembre 1954, citato in A.W. BRADLEY, *The tribunals maze*, in *Public Law*, 2002, 200.

² Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users: One System, One Service*, London, 2001, che continua «the result is a collection of tribunals, mostly administered by departments, with wide variations of practice and approach, and almost no coherence. The current arrangements seem to us to have been developed to meet the needs and conveniences of the departments and other bodies which run tribunals, rather than the needs of the user» (par. 5).

³ Sul punto, si v. E. BALBONI, *Idea e prassi dell'amministrazione giustiziale*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Modena, 1996, 183. Il modello organizzativo del tribunale è generalmente presente, con varietà di caratteri, in tutti gli ordinamenti giuridici di impronta anglosassone, come l'ordinamento australiano o quello indiano. Nonostante ciò, in nessuno di questi ordinamenti i *tribunals* assumono l'importanza e le dimensioni che hanno nel Regno Unito.

necessità di un intervento riformatore il passo è stato breve. Le principali pressioni al cambiamento del sistema hanno trovato fondamento nel tentativo di porre rimedio al gigantismo e alla moltiplicazione delle strutture, nonché alla proliferazione di differenti regole procedurali che, nell'ultima metà del secolo scorso, aveva affetto tali organi contenziosi⁴.

In questo contesto, preso atto delle inefficienze del sistema, il Parlamento ha recentemente approvato un importante progetto di riforma, contenuto nel *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, promulgato il 29 luglio 2007, a dimostrazione della vitalità e della rilevanza di tali organismi. Con tale legge, che consta di centocinquanta articoli e unisce al suo interno disposizioni diverse⁵, si ambisce a riorganizzare in senso complessivo il sistema dei tribunali nell'ordinamento giudiziario britannico, «bringing together existing tribunals into a unitary Tribunal Service with a divisional structure, which would be truly independent of all the individual sponsoring departments»⁶.

Per offrire risposta ad un sistema mobile e sfuggente nei contorni, la novità principale dell'intervento riformatore sta nel superamento della embricazione di tribunali e pubblica amministrazione in un unico plesso amministrativo, in modo da rendere più efficiente e immediata la tutela degli amministrati. Ciò si inserisce, peraltro, in un processo di continuo rinnovamento dell'ordinamento giudiziario che, negli ultimi anni, a partire dal *Constitutional Reform Act 2005* ha interessato sia la procedura civile sia il sistema penale⁷. In particolare, come noto, è stata istituita la Corte suprema, la quale ha sostituito l'*Appellate Committee* della *House of Lords*, assorbendone i relativi compiti, con l'aggiunta della competenza a risolvere i conflitti tra livelli legislativi,

⁴ Sul sistema inglese di tutela giurisdizionale, si v. P.P. CRAIG, *Administrative Law*, V ed., London, 2003, 253 ss.; H.W.R. WADE, C.F. FORSYTH, *Administrative Law*, IX ed., Oxford, 2004, 905 ss.; i contributi raccolti in *Cittadino e potere in Inghilterra. Linee di un dibattito in corso*, a cura di M.P. Chiti, Milano, 1990, *passim*; P. CHIRULLI, *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale in Gran Bretagna. Dal locus standi alla justiciability*, Torino, 1996. In particolare, sulla *judicial review of administrative action*, si v. S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, London, 1973; R. CARANTA, *Judicial Review*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1993, IX, 3.

⁵ La legge a cui si è fatto cenno copre anche altri aspetti riguardanti la riforma delle procedure fallimentari e il processo civile in generale che non sono trattati in questa sede, poiché non presentano alcuna attinenza con il tema degli *administrative tribunals*.

⁶ Così in M. ADLER, *Self-Help is no Substitute*, in 8 *Tribunals Journal*, 2001, 2. Sul processo che ha preceduto la riforma, si v. M. ADLER, *Tribunal Reform: Proportionate Dispute Resolution and the Pursuit of Administrative Justice*, in *Modern Law Review*, 2006, 958 ss.; A.W. BRADLEY, *The tribunals maze*, cit., 200 ss.; R. KIRKHAM, *Reforming the Tribunal Sector*, in 27 *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2005, 185 ss.; N. WIKLEY, R. THOMAS, *Evaluating Tribunal Adjudication: Administrative Justice and Tribunal Appeals*, in 25 *Legal Studies*, 2005, 462 ss. Per una prima analisi dell'intervento riformatore, si segnalano i seguenti contributi: S. BOYRON, *Veille de droit administratif anglais*, in *Droit Administratif*, 2007, 11, 3; T. BUCK, *Tribunal Reform in the UK: Precedent and Reporting in the New Unified Structure*, available at <http://ssrn.com/abstract=992258>; C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, in *Judicial Review*, 2007, 197 ss.; G. RICHARDSON, H. GENN, *Tribunals in Transition: Resolution or Adjudication?*, in *Public Law*, 2007, 116 ss.

⁷ Secondo C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, cit., 202, «the resulting Constitutional Reform Act 2005 defined a new relationship between the judiciary and the executive, affirming the existing constitutional principle of the rule of law and providing a statutory guarantee of independence to the court judiciary».

finora intestata al *Judicial Committee* del *Privy Council*⁸. In tale processo di modernizzazione, i tribunali non rischiano certo di rimanere alla periferia dei problemi, dato che occupano un ruolo rilevante, essendo a loro destinata una porzione cospicua di contenzioso.

Nelle pagine che seguono, si intende dar conto dei principali contenuti del programma di riforma dei *tribunals*, muovendo dal rapporto *Leggatt* che ha per primo fissato le tendenze sulla base delle quali è poi evoluto il sistema. L'indagine sulle novità di tale riforma costituisce anche l'occasione per riportare l'attenzione su questi organi ibridi, posti al crocevia tra amministrazione e giurisdizione, i quali recano un contributo importante nel risolvere le principali questioni che affliggono la giustizia amministrativa nei paesi occidentali. Non è un caso, infatti, che, pur a dispetto delle difficoltà di inquadramento, organi simili nella struttura e nel procedimento iniziano ad avere cittadinanza anche nel nostro ordinamento.

2. Dal Franks Report al Leggatt Report: il processo di riforma degli administrative tribunals

I *tribunals* presentano alcune caratteristiche originali. Sono organi a carattere amministrativo, «aventi funzioni giurisdizionali al di fuori della magistratura ordinaria»⁹, le cui radici sono lontane nel tempo¹⁰. Sono radicati nel Regno Unito «grazie all'originaria assenza di separazione tra i poteri pubblici»¹¹, nel senso che la mancanza di una netta divisione tra l'esecutivo e il giudiziario ha rappresentato un

⁸ Tale previsione è contenuta nella terza parte del *Constitutional Reform Act 2005*. Presso la Corte Suprema, a cui spetta il compito di giudice di ultima istanza, i membri togati sono dodici e sono nominati dalla Regina, nel rispetto dei requisiti previsti per la nomina dei *Law Lord in Ordinary*. Ad essi è impedito per la durata dell'incarico di far parte della *House of Lords*.

⁹ Così in F. DE FRANCHIS, *Dizionario giuridico*, vol. I, Milano, 1984, 1457. Sui *tribunals* nel Regno Unito in generale, si v. M. ADLER, *A Socio-Legal Approach to Administrative Justice*, in *25 Law and Policy*, 2003, 323 ss.; P. BIRKINSHAW, *Grievances, Remedies and the State*, London, 1994; H.J. ELCOCK, *Administrative Justice*, London, 1969; J.A. FARMER, *Tribunals and Government*, London, 1974; J.F. GARNER, *Administrative Law*, London, 1967, 104; S. HALLIDAY, *Judicial Review and Compliance with Administrative Law*, Oxford, 2004; C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, London-Edinburgh-Dublin, 1997, 458 ss.; M. HARRIS, M. PARTINGTON (eds.), *Administrative Justice in the 21st Century*, Oxford, 1999; P. LOWE, H.F. RAWLINGS, *Tribunals and the Laws Protecting the Administration of Justice*, in *Public Law*, 1982, 418 ss.; J. MASHAW, *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, Yale, 1983; R.S.W. POLLARD (ed.), *Administrative Tribunals at work, a symposium*, London, 1950; W.A. ROBSON, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution*, London, 1928; H. STREET, *Justice in the Welfare State*, London, 1975; R.E. WRAITH, P.G. HUTCHESON, *Administrative Tribunals*, London, 1973, *passim*. In lingua italiana, si segnalano E. BALBONI, *L'amministrazione giustiziale*, Padova, 1986; ID., *Idea e prassi dell'amministrazione giustiziale*, cit., 183; F.P. PUGLIESE, *Sui tribunali amministrativi in Inghilterra*, in *Dir. soc.*, 1973, 481 ss.; V. VARANO, *Organizzazione e garanzie della giustizia civile nell'Inghilterra moderna*, Milano, 1973, 311 ss.;

¹⁰ Come evidenziato da M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 1992, 67, gli «*administrative tribunals*, le cui radici risalgono al secolo XVII, non hanno la natura di autentiche corti di giustizia. Si tratta, all'origine, di corpi amministrativi ai quali appositi *statutes* attribuiscono il potere di *adjudication* in determinati settori: si va dal lavoro nelle fabbriche, ai sussidi di disoccupazione, alle pensioni, all'istruzione, alla sanità, all'edilizia, alla pianificazione delle città. Le decisioni dei *tribunals*, sovente simili alle pronunce giudiziali, a volte più somiglianti ad atti amministrativi, in una prima fase sono largamente sottratte al controllo delle corti ordinarie».

terreno fertile per organi di questo tipo: nei “paesi a diritto amministrativo” in cui vi è stata invece detta separazione ciò non è avvenuto¹². Identiche ragioni valgono per l’Italia, dove risale addirittura a G.D. Romagnosi il tentativo di tenere quanto più possibile distinta amministrazione e giurisdizione sia a livello di poteri che a livello di funzioni¹³.

I tribunali non si inseriscono nel sistema di governo e non partecipano alla realizzazione delle *policies* dell’esecutivo, in quanto svolgono un compito separato di amministrazione giustiziale. Non a tutti sono però intestate funzioni di tipo giudiziale. Alcuni *tribunals*, a cui spettano funzioni regolatorie dei processi economici, si avvalgono di una tradizionale potestà amministrativa, rilasciando provvedimenti individuali come le *licences*¹⁴. Per questa ragione, tali amministrazioni sono solitamente definite *policy oriented tribunals*. Ciò rende ancora più difficoltoso un inquadramento unitario dell’apparato dei tribunali, poiché se alcuni operano come *court substitute*, altri agiscono viceversa come autorità amministrative¹⁵.

Nella maggior parte dei casi, comunque, i tribunali sono legittimati a vagliare il merito delle decisioni dell’autorità pubblica, disponendo del potere di rivedere la scelta amministrativa e di assumere una decisione più favorevole al privato ricorrente, avvalendosi di una procedura snella e spedita nel giungere a termine.

¹¹ S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, t. I, II ed., Milano, 2003, 79. Si v. anche J.H. MERRYMAN, *The French Deviation*, in *American Journal of Comparative Law*, 1996, 109 ss. Come ricorda M. D’ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 73, «[l]a mancata separazione fra potere amministrativo e giudiziario rientra nelle tradizioni storiche dell’ordinamento inglese. [...] la mistura fra amministrativo e giudiziario compare chiaramente nell’attribuzione di funzioni amministrative ai giudici, come è stato per la giurisdizione sui malati di mente, sui matrimoni, e per la competenza dei *justices of the peace*».

¹² Avanzando un parallelo con l’ordinamento italiano, nel Regno Unito è in pratica mancato un provvedimento normativo simile alla nostra legge 31 marzo 1889, n. 5992, che ha istituito un sistema di giudici speciali per l’amministrazione. Di conseguenza, il sistema anglosassone si è cristallizzato alla legge abolitrice del contenzioso amministrativo, che lasciava all’amministrazione il compito di giudicare sui ricorsi contro i provvedimenti amministrativi, la quale non fa altro che replicare l’abolizione della giurisdizione speciale per le controversie in materie amministrative avvenuta con la rivoluzione del 1688 (sul punto, M. D’ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 64). Su questo si v. S. CASSESE, *Le ingiustizie della giustizia amministrativa italiana*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 422 ss.

¹³ G.D. ROMAGNOSI, *Principj fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, III ed., Prato, 1935, 8, citato da A. SANDULLI, *La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, in corso di pubblicazione.

¹⁴ Rientrano in questa categoria, stando a F. COWNIE, A. BRADNEY, M. BURTON, *English Legal System in Context*, IV ed., Oxford, 2007, 73, «licensing bodies and inquiries, for example planning inquiries, empowered to make recommendations which Government ministers may then choose to follow if they wish». Ne è un esempio la *Civil Aviation Authority*.

¹⁵ Questa distinzione è utilizzata da B. ABEL-SMITH, R. STEVENS, *In Search of Justice: Society and the Legal System*, London, 1968, 220. Occorre aggiungere che «the existence of policy-oriented tribunals strengthens the argument for the fluidity of institutions in the state and society where one kind of institution merges into another; a fluidity which belies the fixed notion of “the English legal system”, where everything falls either clearly within it or plainly outside», così in F. COWNIE, A. BRADNEY, M. BURTON, *English Legal System in Context*, cit., 73. Sulla distinzione tra *policy making* e *adjudication*, si v. P. WOLL, *Administrative law, the informal process*, Los Angeles - Berkeley, 1963, 171 ss.

I *tribunals* risolvono conflitti in numerose materie, come quella fiscale, assistenziale, previdenziale, sanitaria oppure attinente all'immigrazione. In tal modo, il ricorso di chi si sente leso dall'operato amministrativo è rivolto ad un'autorità diversa da quella che ha emanato il provvedimento, ma che prima della riforma era legata da un rapporto organizzatorio con quest'ultima. Parallelamente, vi sono anche residuali ipotesi in cui i tribunali si occupano di controversie che intervengono tra privati, il cui esempio principale sono gli *employment tribunals* i quali hanno *jurisdiction* sui rapporti di lavoro.

La loro diffusione dipende anche dal fatto che comportano costi inferiori rispetto a quelli dei rimedi giurisdizionali, e decidono più speditamente. Non agiscono nelle forme del procedimento, ma nelle forme del processo, poiché esercitano *quasi-judicial functions*, ossia funzioni che non sono giudiziarie in senso stretto, ma che vanno esercitate sotto molti aspetti *judicially*, applicando appunto le regole del procedimento giudiziario¹⁶.

A dispetto di questi elementi, un fattore di debolezza risiede nel loro elevato numero, che ha portato un noto amministrativista inglese, non molti anni fa, ad affermare che «there are a great many specialised administrative tribunals, created by Acts of Parliament, which deal with subjects such as social insurance, industrial injuries, employment law and the regulation of residential and agricultural tenancies of land»¹⁷.

D'altronde, storicamente è stato l'avvento dei servizi sociali, o più in generale del *welfare state*, all'indomani della seconda guerra mondiale, a determinare una significativa espansione del modello dei tribunali. Né mancano ragioni prettamente politiche, che hanno spinto il legislatore ad optare per questa soluzione. È stato sostenuto, infatti, che era necessario che il *welfare state* avesse un suo sistema indipendente di *adjudication*, poiché vi era il pericolo di un «judicial sabotage of socialist legislation»¹⁸.

Allo stesso tempo, sulla scorta di una sostanziale ricerca dell'efficienza, sembrava valere nel dibattito d'oltre Manica la formula in base alla quale «il miglior giudice dell'amministrazione è chi ne fa parte e la conosce, e cioè la stessa amministrazione», «perché il giudice che appartiene all'amministrazione non prova alcun timore

¹⁶ Sulla partecipazione del privato al procedimento dinanzi ai *tribunals*, si v. S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Arch. giur.*, 1970, 2, 36 ss.

¹⁷ Così in W. WADE, *Administrative Justice in Great Britain*, in *Administrative Law. The problem of Justice*, vol. I, *Anglo-american and Nordic systems*, edited by A. Piras, Milano, 1991, 13.

¹⁸ W. WADE, *Administrative Justice in Great Britain*, cit., 19. In merito, si v. C. STEBBINGS, *Legal Foundations of Tribunals in Nineteenth Century England*, Cambridge, 2006, 73 ss. Più chiaro sul punto è M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 76, il quale mette in luce come, per virtù dei *tribunals*, «si andava indebolendo il modello degli *inflexible private rights* e si passava dagli *absolute rights* ai *qualified rights*, protetti in quanto compatibili con il bene comune, come interpretato dagli stessi *administrative tribunals*». Ne discende una serie di «regole speciali elaborate dai *tribunals*, che venivano componendo un diritto progressista contro il conservatorismo della *common law* costruita dalle corti giudiziarie».

reverenziale di fronte a questa ed è più preparato a cogliere i difetti e le malizie del comportamento di essa»¹⁹.

Ciò nonostante, nel giro di mezzo secolo, pur risultando via via sempre più scolorito il pericolo di un sabotaggio della legislazione di *social justice*, la creazione di nuovi tribunali non si è arrestata. Anzi, se si guarda all'ultimo censimento, precedente al programma di riforma, risultavano esservi quasi tremila strutture a carattere contenzioso che replicavano questo modello.

Da questa proliferazione nel numero derivavano, per giunta, una serie di conseguenze ulteriori che minavano l'efficacia del sistema nel suo complesso, perché all'eccessiva frammentazione sul piano delle competenze, seguiva anche una diversità di regole procedurali, con conseguenti disparità di trattamento. Per cui, alcuni tribunali erano retti da regole di procedura, altri invece ne risultavano privi. Erano connotati da procedure estremamente eterogenee: alcuni in seduta pubblica, altri in seduta privata. Ovvero con regole di composizione non uniformi: alcuni presieduti da soggetti provvisti di preparazione giuridica, altri in cui questi erano totalmente assenti. Alcuni con diritto di appello alle corti giurisdizionali, la cui decisione era dunque impugnabile, altri privi di questa facoltà. Alcuni in cui era ammessa una rappresentanza legale, altri dove era espressamente vietata. Alcuni in cui era consentito alle parti l'esame dei testimoni (*cross-examination*), altri che lo permettevano al solo presidente. Alcuni obbligati ad emettere decisioni motivate, altri in potere di derogare a questa regola.

In sintesi, ne risultava complessivamente un sistema inefficiente e poco affidabile, che non sembrava in grado di garantire una tutela effettiva ai diritti dei cittadini. Era necessario, dunque, razionalizzarlo e connotarlo di maggiore uniformità, tenuto conto del maggior volume di ricorsi da definire rispetto a quello delle corti giudiziarie²⁰. Per porre rimedio ad inefficienze e disparità, non sono mancati tentativi di riforma – i primi a partire dalla metà del secolo scorso – ma i problemi erano troppo ampi perché potesse risultare sufficiente un solo intervento.

Nel 1957, una commissione propose la riorganizzazione del sistema dei *tribunals*²¹. Sulla base dei lavori della *Franks Committee*, si intervenne con il *Tribunals and Enquiries Act*, adottato nel 1958. L'idea di fondo che ispirava questo intervento è in parte riassumibile nell'espressione gianniniana “*in principio sono le funzioni*”. In altre parole, questi corpi amministrativi di decisione contenziosa dovevano «essere considerati per le loro funzioni, più che per la loro appartenenza formale»²². Dovevano

¹⁹ Così in M. NIGRO, *Il Consiglio di Stato giudice e amministratore (aspetti di effettività dell'organo)*, ora in *Scritti giuridici*, t. II, Milano, 1996, 1054.

²⁰ Basti pensare che, nel 2003, il volume dei ricorsi in *judicial review* era di 5.949, mentre le domande presentate dinanzi ad un *tribunal* ammontavano a più di 600.000. I *tribunals* a cui si ricorre di più sono quelli attinenti la sicurezza sociale, mentre le istanze riguardanti l'immigrazione e le domande di asilo coprono da sole circa 150.000 richieste. Questi dati sono riportati in Council on Tribunals, *Annual Report 2003/04*.

²¹ FRANK'S COMMITTEE, *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*, London, 1957.

²² Così in S. CATTANEO, «*Agencies*» e «*Regulation*» nel Regno Unito, in *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, a cura di S. Labriola, Milano, 1999, 253.

essere organizzati non sulla base dell'apparato amministrativo di cui facevano parte, ma secondo l'insieme dei compiti che essi erano chiamati a svolgere.

Secondo il *Franks Report*, la decisione del tribunale doveva essere considerata come un controllo esterno sull'amministrazione e non, a sua volta, come una forma di amministrazione; attraverso tali organi, venivano accertati fatti e veniva applicato il diritto a questi fatti, decidendo su questioni legali. In concreto, da ciò discendeva che il *chairman* doveva avere una preparazione legale; che dovevano essere previste garanzie di tipo giurisdizionale, per un verso attinenti alla procedura (si pensi all'osservanza del contraddittorio, al diritto di appellare, all'udienza pubblica), per l'altro relative al soggetto giudicante (di cui si sanciva l'indipendenza rispetto all'autorità governativa); che doveva essere garantita la rappresentanza legale degli interessi; che dovevano poter essere assunte le prove in giudizio, compresa la testimonianza.

L'indipendenza dei tribunali, che prima era accentuata da appositi *statutes* – il potere di *adjudication* deriva da un atto del Parlamento e non del Governo, né da un accordo delle parti – grazie a questa riforma diviene più puntuale e in sostanza più simile a quella delle *courts of law*²³. Il che rappresenta una garanzia del potere dei tribunali dall'interferenza politica e corrisponde ad una maggiore autonomia delle scelte. Per questa ragione, è possibile affermare che il processo di riorganizzazione, attivato dal *Franks Report*, ha determinato una *increasing judicialisation*, a seguito della quale i tribunali sono approdati al ruolo di *court substitutes*²⁴. Nondimeno, rispetto alle corti essi rimangono settoriali e decidono solo su specifiche materie.

Con il *Tribunals and Inquiries Act* del 1992 veniva riformato il *Council on Tribunals*, organismo già istituito nel 1958 e preposto al ruolo di sorveglianza sull'attività dei tribunali. Sebbene la funzione svolta da tale organismo fosse limitata all'esercizio di un potere consultivo, in particolare con riguardo alle regole procedurali adottate dai tribunali nell'esercizio dell'attività, ciò non ha impedito a quest'ultimo di svolgere un ruolo importante anche nell'assicurare *fairness, openness e impartiality*, a garanzia di coloro i quali presentano le loro istanze a tali strutture²⁵.

A dispetto dei citati interventi riformatori, tesi a difendere «cheapness, accessibility, freedom from technicality, expedition and expert knowledge of their particular

²³ Secondo il FRANK'S COMMITTEE, *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*, «Parliament in deciding that certain decisions should be reached only after a special procedure must have intended that they should manifest three basic characteristics: openness, fairness and impartiality. [...] openness appears to us to require the publicity of proceedings and knowledge of the essential reasoning underlying the decision; fairness to require the adoption of a clear procedure which enables parties to know their rights, to present their case fully and to know the case which they have to meet; and impartiality to require the freedom of tribunals from the influence, real or apparent of departments concerned with the subject-matter of their decisions».

²⁴ Occorre tener conto, come evidenziato da C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., 458, della diversità tra le funzioni svolte dai tribunali, nonché del fatto che non tutti risolvono dispute tra cittadini e pubblica amministrazione. La prospettiva di H.W.R. WADE, C.F. FORSYTH, *Administrative Law*, cit., 905, invece, è più *law oriented* per cui i tribunali sono esaminati per differenza rispetto alle corti.

²⁵ Secondo A.W. BRADLEY, *The tribunals maze*, cit., 200, «this advisory body has over the years laboured to bring home to successive generations of ministers and civil servants the importance of the three Franks virtues».

subject»²⁶, questi caratteri sono gradualmente venuti meno, poiché come menzionato gli aspetti processuali si sono venuti complicando. E a ciò si è aggiunto un ulteriore profilo di criticità, dato che la presenza di regole complesse, proprie di determinate strutture, ha avuto l'effetto di rendere alcuni tribunali concretamente accessibili solo a quanti avevano l'occasione di frequentarli con regolarità. Permanevano alcune questioni non risolte, come la scarsa uniformità, la mancanza di un unico apparato complessivo, l'assenza di un coordinamento centrale.

La risposta a tutto ciò giunge con l'ultimo processo di riforma che muove i primi passi a partire dall'inizio del nuovo secolo. L'assenza di razionalità nell'organizzazione e di uniformità nelle strutture e nella procedura spingono, nel maggio 2000, Lord Irvine, in qualità di Lord Chancellor, ad affidare una valutazione del sistema a Sir Andrew Leggatt, «a retired Lord Justice of Appeal»²⁷.

I risultati di questa indagine, alla quale hanno partecipato voci autorevoli della scienza anglosassone del diritto amministrativo come Carol Harlow, Martin Partington, Richard Susskind, sono condensati in una serie di raccomandazioni, che ambiscono a mettere in pratica un complesso giudiziale coerente, indipendente, professionale, facile nell'accesso e poco costoso, sulla scorta dell'idea che «tribunals exist for users and not the other way round».

Data la complessità del quadro organizzativo, il rapporto *Leggatt*, intitolato *Tribunals for Users. One System, One Service*, si propone di semplificare l'assetto, in modo da rendere i tribunali quanto più possibile *user-friendly*²⁸, tenendo a mente che «tribunals are an alternative to court, not administrative, processes. They will keep the confidence of users only in so far as they are seen to demonstrate similar qualities of independence and impartiality to the courts»²⁹. Le proposte in esso contenute sono state, per la maggior parte, recepite e fatte proprie dall'autorità governativa, titolare dell'iniziativa legislativa. Fra di esse, come si vedrà, il punto maggiormente qualificante sta nel tentativo di concentrare le competenze, prima spalmate su una pluralità di organi a competenza settoriale, in capo a due soli organismi, coadiuvati da un'unica struttura preposta alla gestione dei servizi amministrativi³⁰.

Sicché con tale rapporto si propone quella unificazione delle strutture sotto un'unica divisione, che le precedenti indagini sull'universo dei tribunali non erano mai riuscite ad

²⁶ Se sono, da un lato, evidenti i vantaggi che discendono da questi caratteri, dall'altro, non sono mancati coloro i quali hanno sollevato dubbi sulla capacità di questi organi di affrontare questioni particolarmente complesse; così in C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, cit., 460.

²⁷ T. BUCK, *Tribunal Reform in the UK: Precedent and Reporting in the New Unified Structure*, cit.

²⁸ Stando al *Leggatt Report*, «there are today some 70 different administrative tribunals in England and Wales, apart from regulatory bodies, and between them they deal with nearly one million cases a year. But of these 70 tribunals only 20 each hear more than 500 cases a year and many are defunct. Their quality varies from excellent to inadequate».

²⁹ Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users. One System, One Service*, cit., 27.

³⁰ Come si specificherà più avanti, prima dell'intervento del legislatore nel 2006 la prima concreta unificazione, realizzata per via amministrativa, riguarda il *Tribunals Service* indipendente, ossia l'agenzia esecutiva del Ministero della giustizia preposta a garantire il supporto amministrativo agli *administrative tribunals*.

avallare³¹. A questo rapporto fa seguito il *white paper* del 2004, adottato dal Ministero della Giustizia, intitolato *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*, nel quale la posizione dei tribunali, si inserisce in un più ampio processo di revisione dei sistemi alternativi di risoluzione delle controversie tra cittadino e potere pubblico. Nell'ambito di questi, i *tribunals* sono individuati come un modello informale ed economico capace di fornire giustizia, nell'accoglimento delle principali indicazioni provenienti dal rapporto *Leggatt*. Rispetto a quest'ultimo, è tuttavia evidente come il *paper* «amplified the reform initiatives further to produce a much more radical vision of an integrated administrative justice system incorporating more efficient and proportionate relationships between the tribunals, courts, public service ombudsmen and other complaint handlers»³².

Del medesimo può essere inoltre interessante notare come le varie ipotesi di rimedi siano trattate congiuntamente, a prescindere dal fatto che rientrino nel procedimento amministrativo ovvero nell'ambito degli strumenti contenziosi. Ciò dipende dalla storica assenza di un sistema di giustizia amministrativa in senso stretto nel Regno Unito³³ – anche se è ampiamente noto che non si possa più sostenere che vi sia tale assenza ormai da diverso tempo – la quale ha avuto l'effetto di tipizzare la tendenza a coniugare, da un lato, *pre-decision safeguards* di carattere procedurale, dall'altro, *effective controls over the administration*.

Difatti, nel *paper* l'oggetto dell'indagine è la *proportionate dispute resolution*³⁴, ossia il rafforzamento di tutte le procedure volte a tutelare, in via preventiva, il cittadino contro i pubblici poteri, in modo da ridurre i casi di ricorso dinanzi alle *courts of law*, nell'auspicio di «to avoid disputes arising in the first place by improving initial decision-making»³⁵. Tale tendenza è paradigmatica dell'esperienza britannica che «ha

³¹ Non è tuttavia mancata, da parte dell'Accademia, l'indicazione di alcuni limiti relativi alla predisposizione del rapporto *Leggatt*, che riguardano l'assenza di visione politica, l'orientamento troppo centrato sulle questioni legali, i rari riferimenti a ricerche empiriche ovvero la mancata inclusione di scienziati sociali o economisti nel gruppo di indagine. Su questo si v. M. ADLER, *Self-Help is no Substitute*, cit., 2, in cui si evidenzia che «the Leggatt Report is written in the style of a judge who, after hearing and considering all the evidence, reaches a verdict and subsequently sets out his reasons for it, rather than that of a policy-maker, who might have been expected first to identify a number of alternative solutions and then to consider their advantages and disadvantages before reaching a conclusion». Sul tema più ampiamente, si v. M. PARTINGTON (ed.), *The Leggatt Review of Tribunals: Academic Seminar Papers*, Bristol University, 2001.

³² Così in T. BUCK, *Tribunal Reform in the UK*, cit. Per uno sguardo complessivo sugli strumenti in grado di proteggere la sfera privata dall'intervento pubblico, si v. A. LE SUEUR, *Courts, Tribunals, Ombudsmen, ADR: Administrative Justice, Constitutionalism and Informality*, in *The Changing Constitution*, edited by J. Jowell, D. Oliver, VI ed., Oxford, 2007, 317 ss.

³³ Come attestato da S. GALEOTTI, *The judicial control of public authorities in England and in Italy: a comparative study*, London, 1954, 246, «it seems as though english law has better developed, in respect of italian law, methods and proceedings for the prevention of illegal and improper administrative action, rather than methods for checking and controlling it when it has been accomplished». Questa citazione è tratta da S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo*, cit., 36.

³⁴ Secondo la definizione contenuta nel *white paper*: «the aim is to develop a range of policies and services that, so far as possible, will help people to avoid problems and legal disputes in the first place; and where they cannot, provides tailored solutions to resolve the dispute as quickly and cost effectively as possible. It can be summed up as “proportionate dispute resolution”».

³⁵ G. RICHARDSON, H. GENN, *Tribunals in Transition: Resolution or Adjudication?*, cit., 117.

storicamente assegnato una grande importanza alle vie non giurisdizionali [...] per la determinazione degli equilibri fra poteri pubblici e interessi dei governati»³⁶.

Sulla base del *Leggatt Report*, nonché del contenuto del *white paper*, è stato adottato il *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, entrato in vigore il 3 novembre 2008. Nel dibattito parlamentare, il ministro che si è fatto promotore di questo disegno di legge ha dichiarato nella *House of Commons*: «[t]he purpose of the clause is manifest. It puts beyond doubt the fact that the tribunal judiciary are independent of the Executive»³⁷.

3. L'operazione di concentrazione: due tribunali a competenza generale

Il *Tribunals, Courts and Enforcement Act* interviene ad ampio spettro su molti istituti dedicati agli *administrative tribunals*. In questa sede, l'analisi principierà dal versante organizzativo per poi esaminare i profili originali riguardanti il personale, la procedura e le modalità di revisione delle decisioni dei tribunali.

L'innovazione maggiore della riforma consiste nell'istituzione di due tribunali a competenza generale: il *First-tier Tribunal* e l'*Upper Tribunal*, ove si concentrano le funzioni giustiziali di tipo settoriale, finora esercitate dai tribunali esistenti. Mentre il primo rappresenta l'organo di prima istanza, il secondo vanta sia le funzioni di organo di appello, sia di organo di primo grado in particolari ipotesi.

Tuttavia tale menzionata concentrazione dei compiti non vale per tutti i tribunali. In ragione delle competenze specialistiche esercitate, ne sono esclusi, per un verso, gli *employment tribunals*, tra cui l'*Employment Appeal Tribunal* che è un organo di secondo grado – i quali conoscendo di controversie tra privati non possono a rigore essere considerati *administrative tribunals* –, per l'altro, l'*Asylum and Immigration Tribunal*. Se tuttavia questi ultimi tribunali conservano le loro autonome competenze, deve essere aggiunto che anche per tali organismi vale la generale supervisione del *Senior President of Tribunals*. Ad ogni modo, non si tratta di una esclusione di poco conto, dato l'elevato contenzioso a loro spettante. Anzi proprio questa sembra esserne la ragione principale.

Per non disperdere il patrimonio di competenze di cui sono dotati e per dare continuità al servizio offerto al pubblico, i tribunali a competenza generale sono divisi al loro interno in *chambers*, che costituiscono sezioni specializzate, con propria *jurisdiction*, organizzate per materia. In particolare, quelle del *First-tier* sono sette: *Asylum Support*, *Care Standards*, *Criminal Injuries Compensation*, *Mental Health*, *Social Security and Child Support*, *Special Education Needs and Disability*, *War Pensions and Armed Forces Compensation*³⁸. L'assegnazione dei giudici e dei membri

³⁶ M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 80.

³⁷ House of Commons, Committee, 15 March 2007, 5, citato in C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, cit., 202.

³⁸ È prevista l'istituzione di una *tax jurisdiction* nel corso del 2009. Terminata la prima fase di implementazione, il *First-tier Tribunal* sarà suddiviso in tre *chambers*: la *Social Entitlement Chamber*, che include *Asylum Support*, *Social Security and Child Support*, e *Criminal Injuries Compensation*; la *Health, Education and Social Care Chamber*, che include *Care Standards*, *Mental Health*, e *Special Educational Needs & Disability*; ed infine la *War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber*, che include la *War Pensions and Armed Forces Compensation*.

laici alle *chambers* avviene ad opera del *Senior President*, sulla base delle conoscenze specifiche e dell'esperienza che ogni componente presenta al suo attivo. Tale assegnazione non impedisce, tuttavia, eventuali duplicazioni di ruoli: infatti, i membri dei *tribunals* possono essere impiegati contestualmente in più di una *chamber*. Per giunta, questa ripartizione per aree non è rigida, bensì può essere modificata nel tempo in ragione delle esigenze e delle circostanze che si presenteranno. Già si discute, ad esempio, riguardo l'istituzione di un neo *regulatory tribunal*, secondo le indicazioni a tal proposito contenute nel rapporto *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*.

Diversamente, le *chambers* dell'*Upper Tribunal*, definito una «superior court of record»³⁹, sono contenute al numero di tre. In particolare, esse sono *Administrative Appeals, Finance and Tax, Lands*⁴⁰. La ragione di tale diversa suddivisione risiede nel fatto che l'*Upper Tribunal* opera, nella maggioranza dei casi, quale sede di appello, gestendo un contenzioso nettamente inferiore rispetto al tribunale di primo grado⁴¹. Viceversa, poco numerose sono le ipotesi in cui esso rappresenta la sede di prima istanza alla quale il cittadino può rivolgersi per una revisione della decisione amministrativa.

Se, dunque, la finalità della riforma si rivela nell'accrescere l'indipendenza e la neutralità di questi organi, ciò si traduce nell'operazione di portare gli apparati dei tribunali fuori dal complesso organizzativo dell'amministrazione. Del resto, se da un punto di vista sostanziale i tribunali già precedentemente erano assimilabili alle corti – «these tribunals are really courts of law» –, a patto che ci si fosse soffermati con attenzione sui procedimenti adottati nonché sulla discrezionalità di cui erano dotati; adesso invece, anche da un punto di vista formale, l'intervento riformatore provvede questi soggetti di maggiore autonomia organizzativa, di modo che non siano più «enmeshed in the administrative machinery of the state»⁴².

³⁹ *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, ch. 2, s. 3(5). Su quest'organo in particolare, si v. T. BUCK, *The Upper Tribunal: provenance, prospects and precedent*, paper presented at ESRC seminar series in Administrative Justice, Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Queens University, Belfast 27 March 2007. Secondo C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, cit., 203, «the success of the Upper Tribunal as an authoritative and expert judicial body will be the key to the success of the Government's reforms».

⁴⁰ *Finance and Tax* e *Lands* saranno istituite nel corso del 2009.

⁴¹ Secondo il *The First-tier Tribunal and Upper Tribunal (Chambers) Order 2008 No. 2684*, «to the Administrative Appeals Chamber are assigned all functions relating to (a) an appeal (i) against a decision made by a chamber of the First-tier Tribunal; (ii) under section 5 of the Pensions Appeal Tribunals Act 1943(6) (assessment decision) against a decision of the Pensions Appeal Tribunal in Northern Ireland established under paragraph 1(2) of Schedule 1 to the Pensions Appeal Tribunals Act 1943; (iii) against a decision of the Pensions Appeal Tribunal in Scotland established under paragraph 1(2) of Schedule 1 to the Pensions Appeal Tribunals Act 1943; (iv) against a decision of the Mental Health Review Tribunal for Wales established under section 65 of the Mental Health Act 1983c; (v) against a decision of the Special Educational Needs Tribunal for Wales(7); (vi) under section 4 of the Safeguarding Vulnerable Groups Act 2006(8) (appeals); (b) an application (i) to grant the relief mentioned in section 15(1) of the Tribunal, Courts and Enforcement Act 2007 (Upper Tribunal's "judicial review" jurisdiction); (ii) to exercise the powers of review under section 21(2) of that Act (Upper Tribunal's "judicial review" jurisdiction: Scotland)».

⁴² Ambedue le espressioni citate sono contenute in W. WADE, *Administrative Justice in Great Britain*, cit., 18.

I compiti di presidenza del *First-tier* e dell'*Upper Tribunal* sono riservati al *Senior President*, il quale è «separate and independent, and also, therefore, not accountable to the other chief justices whose jurisdictions his post will cover»⁴³. Al medesimo organo monocratico sono riservati i compiti di gestione del personale giudiziario in forza presso i tribunali amministrativi.

Con riguardo al personale, esso si compone sia di giudici sia di altri membri esperti, indipendenti dal potere esecutivo, che hanno una particolare esperienza in un determinato settore di *decision-making*⁴⁴. A tal proposito, con la riforma sono istituiti due differenti uffici: quello di *First-tier* o *Upper Tribunal judge* e quello di *First-tier* o *Upper Tribunal member*. Rispetto all'assetto previgente, il *Tribunals Act* riconosce espressamente ai primi lo *status* di giudice, dando dimostrazione di una certa interscambiabilità dei ruoli tra componenti dei tribunali e componenti delle corti ordinarie. Si realizza inoltre una significativa semplificazione nella gestione del personale: si consideri che tali uffici erano prima denominati con termini diversi, come *commissioner*, *chairman* oppure *arbitrator*. Al di là di ciò, questa regola di composizione dei collegi decidenti sembra allontanare il pericolo, manifestatosi in passato, che importanti funzioni giudiziali possano essere esercitate da persone non provviste della necessaria preparazione. Per di più, l'*expertise* riduce le possibilità di interferenze politiche nel processo di decisione.

Con riguardo alle regole di reclutamento dei *Tribunal judge*, merita menzione la disposizione in base alla quale il *Senior President of Tribunals*, che è a capo di questo personale giudiziario, è autorizzato a richiedere ai giudici della *Court of Appeal*, della

⁴³ C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, cit., 201. Ciò anche in ragione del fatto che la giurisdizione dei tribunali riguarda il Regno Unito, mentre quella delle corti è di carattere regionale.

⁴⁴ *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, ch. 2, s. 3, «Each of the First-tier Tribunal, and the Upper Tribunal, is to consist of its judges and other members». Per chiarire chi può fare domande per partecipare come membro laico, si riporta qui il testo del *The Qualifications for Appointment of Members to the First-tier Tribunal and Upper Tribunal Order 2008 No. 2692*, in base al quale «a person is eligible for appointment as a member of the First-tier Tribunal or the Upper Tribunal who is not a judge of those tribunals if paragraph (2), (3) or (4) applies. (2) This paragraph applies to a person who is (a) a registered medical practitioner; (b) a registered nurse; (c) a registered dentist; (d) a clinical psychologist; (e) an educational psychologist; (f) a pharmacologist; (g) a veterinary surgeon or a veterinary practitioner registered under the Veterinary Surgeons Act 1966(2); (h) a Member or Fellow of the Royal Institution of Chartered Surveyors; or (i) an accountant who is a member of (i) the Institute of Chartered Accountants in England and Wales; (ii) the Institute of Chartered Accountants in Scotland; (iii) the Institute of Chartered Accountants in Ireland; (iv) the Institute of Certified Public Accountants in Ireland; (v) the Association of Chartered Certified Accountants; (vi) the Chartered Institute of Management Accountants; or (vii) the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. (3) This paragraph applies to a person, other than a registered medical practitioner, who is experienced in dealing with the physical or mental needs of disabled persons because they (a) work with disabled persons in a professional or voluntary capacity; or (b) are themselves disabled. (4) This paragraph applies to a person who has substantial experience (a) of service in Her Majesty's naval, military, or air forces; (b) of educational, child care, health, or social care matters; (c) of dealing with victims of violent crime; (d) in transport operations and its law and practice; (e) in the regulatory field; (f) in consumer affairs; (g) in an industry, trade or business sector and the matters that are likely to arise as issues in the course of disputes with regulators of such industries, trades or businesses; (h) in tax matters and related tax procedures; (i) in a business, trade or not-for-profit organisation».

High Court, del *Circuit*, del *District*, compresi anche i *Magistrates' Court*, di partecipare ai lavori dei tribunali amministrativi⁴⁵.

Nel complesso i benefici di questa operazione di concentrazione delle strutture in un'unica articolazione, posta su due livelli, sono diversi. Innanzitutto, in tal modo si realizzano economie di scala vantaggiose sotto il profilo della spesa pubblica. Inoltre, si migliora la selezione e la preparazione di coloro i quali siedono in queste strutture, si dispone una vera e propria carriera per i membri dei tribunali, si raggiunge un bilanciamento tra le conoscenze specialistiche, necessarie in questo tipo di controversie, ed una *generic expertise* che deve connotare chi si occupa di risoluzione dei conflitti. Infine, l'operazione di concentrazione costituisce una clausola di salvaguardia rispetto all'eventuale riorganizzazione in futuro di un numero incontrollato di tribunali, a fronte di nuovi poteri assegnati dalla legge al governo, dalla quale possono discendere inefficienze e disparità di trattamento⁴⁶.

Passando all'esame del rito, è utile rilevare come la disposizione legislativa in commento ometta di prevedere regole processuali comuni, ma si limiti ad istituire un *Tribunal Procedure Committee*, «with judicial and practitioner membership», chiamato a definire le norme procedurali «with a view to ensuring that justice is done, the system is accessible and fair, proceedings are handled quickly and efficiently, and that rules are simple and simply expressed»⁴⁷.

In tale opera di individuazione delle *tribunal procedure rules*, si dovrà tener conto del fatto che la maggioranza dei tribunali adotta il sistema *adversarial*, tipico degli organi giurisdizionali, il quale tende ad enfatizzare la *procedural fairness*. Con riguardo alle garanzie procedurali, il *tribunal* è sempre tenuto all'osservanza delle regole di *natural justice*, che riguardano anche i procedimenti giudiziari, laddove sono emanati atti che definiscono controversie⁴⁸.

⁴⁵ *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, ch. 2, s. 6.

⁴⁶ Per A.W. BRADLEY, *The tribunals maze*, cit., 202, «as new legislation affecting the powers of government over individuals is needed in the future, there will be a need for rights of appeal to be created against official decisions made under the new powers». Perciò un vantaggio di questa nuova struttura è che «it would prevent a new maze of tribunals growing up in future». Per C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, cit., 201, «one of the major benefits of the new tribunal structure is that new rights of appeal can be directed to it without the need to create a separate statutory tribunal through primary legislation».

⁴⁷ *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, ch. 2, s. 22(4). «The Tribunal Procedure Committee exists to make rules governing the practice and procedure in the First-tier Tribunal and Upper Tribunal. Power to make Tribunal Procedure Rules is to be exercised with a view to securing: That, in proceedings before the First-tier Tribunal and Upper Tribunal, justice is done, that the tribunal system is accessible and fair, that proceedings before the First-tier Tribunal or Upper Tribunal are handled quickly and efficiently, that the rules are both simple and simply expressed, and that the rules where appropriate confer on members of the First-tier Tribunal, or Upper Tribunal, responsibility for ensuring that proceedings before the tribunal are handled quickly and efficiently. Before the Committee makes Rules, the Committee must: consult such persons (including such of the Chamber Presidents) as it considers appropriate, consult the Lord President of the Court of Session if the Rules contain provision relating to proceedings in Scotland, and meet (unless it is inexpedient to do so). Rules made by the Committee must be: signed by a majority of the members of the Committee, and submitted to the Lord Chancellor, who may allow or disallow the rules. The Committee will also be consulted on Practice Directions received from the Senior President or Chamber Presidents».

Nell'espletamento della funzione giudiziale a loro spettante, va ricordato comunque che i tribunali non sono vincolati dalla regola del precedente, a differenza delle corti. Nonostante questo elemento di flessibilità, la tendenza supportata anche dalle intenzioni dell'organo legislativo è quella di cercare di assicurare coerenza al complesso delle decisioni dei tribunali, al fine di garantire il valore della certezza del diritto anche in questo settore di contenzioso⁴⁹.

Una menzione particolare merita il tema della rappresentanza legale, sul quale secondo alcuni si evidenzia addirittura una dimenticanza del legislatore, dato che risulta esservi «un écart important entre la rhétorique des *Administrative Tribunals* et la réalité empirique»⁵⁰. Il punto è che, secondo la legge, la rappresentanza legale non è obbligatoria né necessaria per comparire dinanzi ad un tribunale, mettendo in questo modo in evidenza che l'informalità e la semplicità delle procedure la rendono non indispensabile. Eppure, da un lato, è dimostrato da ricerche empiriche che la rappresentanza aumenta significativamente le probabilità di successo dei ricorrenti⁵¹, dall'altro, è consuetudine che tutti coloro che ne hanno la possibilità la richiedono, poiché le regole della procedura ed i termini giuridici impiegati costituiscono generalmente un notevole ostacolo al successo dell'azione legale. Né sembra possa essere condiviso l'indirizzo, contenuto nel rapporto *Leggatt*, in base al quale con eccessiva vena di idealità si sostiene che i ricorrenti devono per prima cosa preparare e presentare i loro casi da soli⁵².

Sotto questo profilo, la riforma non sembra essere stata in grado di semplificare in modo adeguato la procedura, né di agevolare i ricorrenti dal punto di vista finanziario ad ottenere giustizia. Oltre a ciò, il programma di riforma prende in considerazione unicamente la rappresentanza legale (*representation by lawyers*), non facendo menzione di altri modelli, come ad esempio la rappresentanza degli esperti del settore (*representation by 'lay' experts*), per alcuni profili forse anche più utile. Di converso, in molte delle aree in cui operano i tribunali, la «representation by welfare rights workers, information and advice workers, accountants, surveyors and a variety of other experts»⁵³ può rappresentare un valido sostegno. In questo senso, la mancata previsione di una rappresentanza legale e l'esclusione della rappresentanza da parte di esperti sembrano disegnare un archetipo giudiziale non rispondente alla realtà di quanto solitamente accade nelle aule dei tribunali.

⁴⁸ Si v. A.L. GOODHART, *Ridge v. Baldwin: Administration and Natural Justice*, in *Law Quarterly Review*, 1964, 105.

⁴⁹ Sul punto, si v. T. BUCK, *Tribunal Reform in the UK: Precedent and Reporting in the New Unified Structure*, cit.

⁵⁰ S. BOYRON, *Veille de droit administratif anglais*, cit., c. 3.

⁵¹ H. GENN, Y. GENN, *The Effectiveness of Representation at Tribunals*, London, Lord Chancellor's Department.

⁵² In *Tribunals for Users: One System, One Service*, par. 4.3, si afferma che «with very few exceptions, the aim should be that tribunals' distinctive procedures and approach should enable users to prepare and present their cases themselves». Di modo che «combination of good quality information and advice, effective procedures and well-conducted hearings, and competent and well-trained tribunal members should go a very long way to helping the vast majority of appellants to understand and put their cases properly themselves».

⁵³ M. ADLER, *Self-Help is no Substitute*, cit., 2.

Con il *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, si interviene anche sulla disciplina delle impugnazioni, migliorandola e rendendola più omogenea. Come avvertito, i tribunali valutano il merito delle decisioni dell'autorità pubblica, riesaminando il provvedimento finale e, se del caso, assumendo una decisione più favorevole al ricorrente⁵⁴. Definito il procedimento contenzioso, l'operato dei *tribunals* può essere sindacato, su istanza di parte, sia in via di *appeal*, sia in via di *judicial review*.

Quanto ai primi, nell'assetto vigente ante riforma le decisioni dei *tribunals* erano riesaminate o da altri tribunali oppure erano appellabili dinanzi alla *High Court*, ma nei soli casi previsti dalla legge. Ora una decisione del *First-tier Tribunal* può essere impugnata, per motivi di legittimità («on a point of law»), dinanzi all'*Upper Tribunal*⁵⁵, la cui decisione è a sua volta appellabile dinanzi ad una corte ordinaria. È previsto un diritto di appello presso la *Court of Appeal*, circoscritto «to points of law of general importance»⁵⁶.

Ad ogni modo, tali impugnazioni, che si concentrano in un riesame nel merito della decisione, non sono sempre possibili, se non autorizzate dal tribunale che ha emesso la pronuncia ovvero dalla corte a cui viene inoltrata l'istanza. In pratica, si introduce un sistema di *permission* o *leave* anche per l'esercizio dell'appello di fronte all'*Upper Tribunal*, replicando il medesimo schema di funzionamento in vigore presso le corti ordinarie.

Quanto alla *judicial review of administrative action*, questa non è toccata dall'intervento riformatore, poiché «prescinde da quel che stabiliscono gli *statutes* e rientra in un *inherent power* del giudiziario secondo la *common law*»⁵⁷. Pertanto, in forza della *supervisory jurisdiction*, la *Queen's Bench Division* della *High Court* può esercitare nei confronti delle decisioni dei tribunali il suo sindacato mediante i *prerogative orders*. Fra i quali, l'*order of certiorari* assicura che gli *administrative tribunals* restino nell'ambito delle loro competenze, che siano osservati i principi di *natural justice*, che gli errori di diritto siano corretti. L'*order of prohibition* ha la funzione di prevenire un *tribunal* dall'eccedere dalla propria giurisdizione, ma non è ammissibile quando sia stata emessa una decisione definitiva. Il *mandamus*, invece, è emesso per ingiungere di esercitare la giurisdizione o le proprie funzioni.

Infine, la riforma prevede un particolare procedimento mediante il quale determinati ricorsi di *judicial review* sono trasferiti dalla *High Court* all'*Upper Tribunal*, in modo da

⁵⁴ Gli esiti del procedimento dinanzi ai *tribunals* possono essere schematizzati in tre differenti tipologie: a) *adjourned*, che consiste in una decisione di rinvio; b) *overturned*, «where the tribunal disagreed with the decision-maker's determination and made a decision that was more favourable to the appellant»; c) *upheld*, che si ha quando viene confermata la determinazione del *decision-maker*. Dal *Report by the President of Appeal Tribunals on the standards of decision-making by the Secretary of State 2007-2008*, emerge che nel 2007 il 37% dei provvedimenti amministrativi è stato *overturned*, mentre il 47% è stato *upheld*.

⁵⁵ *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, ch. 2, s. 11. In questo modo, «the provision of a right of appeal to the Upper Tribunal from the First-tier Tribunal will therefore have the effect of redirecting a number of cases that would previously have been heard in the High Court. For example, judicial review challenges to decisions of the Mental Health Review Tribunal will generally be heard as appeals in the Upper Tribunal», così in C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, cit., 199.

⁵⁶ *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, ch. 2, s. 13.

⁵⁷ Così in M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 75.

defalcare il contenzioso dinanzi alle corti ordinarie e minimizzare il ruolo di queste ultime solo ai casi che necessitano di un formale procedimento giurisdizionale⁵⁸. Le materie in ordine alle quali è ammessa tale distinta competenza giurisdizionale dell'*Upper Tribunal* sono previamente definite dal *Lord Chief Justice*, oppure deferite dalla *High Court* ovvero dalla *Court of Sessions* scozzese. Al fine di realizzare questo trasferimento, può essere necessario che i *tribunal judges* dispongano di particolari competenze specialistiche⁵⁹. Le parti dunque potranno presentare direttamente il ricorso al tribunale di secondo grado solo nell'ipotesi in cui il caso controverso cada «within a class of case specified in a direction given by the Lord Chief Justice». Altrimenti, il ricorso della parte privata potrà essere trasferito «on a case-by-case basis from the High Court»⁶⁰.

4. *The Administrative Justice and Tribunals Council*

Sul versante organizzativo discendono due ulteriori aspetti innovativi dal delineato intervento riformatore. Il primo riguarda l'istituzione del *Administrative Justice and Tribunals Council* che prende il posto del *Council on Tribunals*⁶¹, costituito nel 1958, a cui sono assegnati compiti di sorveglianza sul funzionamento dei tribunali. Il secondo attiene, invece, alla neo istituita agenzia che si occupa della gestione del personale che svolge la sua attività al servizio di tali organi contenziosi.

Con riferimento al primo aspetto, occorre precisare che il Consiglio, posto al vertice del sistema, ha ereditato i compiti e le mansioni del predecessore, ai quali sono state aggiunte nuove funzioni. La rinnovata struttura è tenuta a monitorare l'evoluzione della giustizia amministrativa e a verificare che il sistema risponda sempre a tre caratteri essenziali: equità, efficienza e facile accesso alla giustizia. In questo senso, raggruppando sotto un unico prisma tutti gli organi preposti ad assicurare tutela, è chiaro come il *Administrative Justice and Tribunals Council* «reflects in its name this change of emphasis to a vision of a more “joined up” system»⁶².

Oltre al compito assegnato al *Council* di «to keep under review the administrative justice system as a whole with a view to making it accessible, fair and efficient», è decisivo altresì quello di «to ensure that the relationships between the courts, tribunals, ombudsmen and alternative dispute resolution providers satisfactorily reflect the needs

⁵⁸ *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, ch. 2, s. 18. Affinché ciò avvenga, è necessario che il tribunale sia presieduto da un giudice della *High Court* ovvero della *Court of Appeal*, oppure «such other person as has been agreed between the chief justices and the Senior President of Tribunals». Come riportato da C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, cit., 200, «it is imperative that there is flexibility in relation to the circumstances where cases should be transferred to the upper tribunal, and flexibility as to who they will be heard by».

⁵⁹ Secondo C. RADCLIFFE, *The Tribunals Revolution*, cit., 200, «the most commonly cited examples are technical tax cases which could, for example, be heard by the Special Commissioners sitting in the Upper Tribunal. Tribunal judges may also be suitable to hear more procedural judicial reviews linked to a First-tier Tribunals' rules of procedure or jurisdiction».

⁶⁰ *Tribunals, Courts and Enforcement Act*, ch. 2, s. 19.

⁶¹ È stato costituito nel 1958 sulla base del *Tribunals and Inquiries Act*, secondo le raccomandazioni espresse dal *Franks Committee*. Ha principalmente funzioni consultive in materia di *administrative tribunals*.

⁶² T. BUCK, *Tribunal Reform in the UK*, cit.

of users». In pratica, a questo organismo è demandata una funzione di coordinamento tra tutti i mezzi di risoluzione delle controversie che, con modalità diverse, sono preposti alla revisione dell'attività amministrativa. Inoltre, il nuovo Consiglio dispone di poteri di raccomandazione al Governo e al *Senior President* in materia.

Come già anticipato, compiti di supervisione sono attribuiti anche al *Senior President of Tribunals*, il quale, essendo a capo di questo plesso contenzioso, principalmente amministra il personale giudiziario e dirige i servizi amministrativi. Esso è responsabile davanti al governo dell'andamento di questo settore della giustizia amministrativa.

Con riguardo ai servizi amministrativi necessari per l'operato dei tribunali a competenza generale, questi sono garantiti dal *Tribunals Service*, che è una agenzia istituita nel 2006⁶³ ed incardinata presso il *Ministry of Justice*⁶⁴. La fondazione di tale organismo ha anticipato di un anno il programma di riforma che si è sopra analizzato, poiché è avvenuta per via regolamentare, non essendo per questo necessario uno specifico intervento del legislatore.

I servizi amministrativi sono offerti per tutta la platea dei tribunali esistenti, anche per quelli che sono rimasti esclusi dall'operazione di concentrazione attuata con la riforma. L'amministrazione del *Tribunals Service*, che costituisce un importante mezzo volto a favorire il processo di inserimento dei *tribunals* all'interno del sistema giudiziario, reitera il modello adottato con il *Court Service*, sul quale incombe invece la gestione e la direzione dei servizi amministrativi per le corti ordinarie.

Mediante tale nuova agenzia, l'amministrazione delle strutture dei tribunali e la gestione delle relative risorse finanziarie, a loro destinate, non sono poste più sotto il controllo di un singolo dipartimento governativo, individuato in ragione dell'omogeneità della materia trattata, ma ricadono sotto la direzione unitaria del dipartimento per la giustizia. Analogamente a quanto avviene per i finanziamenti a favore delle corti giurisdizionali.

5. *Un mezzo di tutela originale pienamente integrato con il sistema legale*

Dopo aver illustrato i principali cambiamenti intervenuti nei caratteri strutturali degli *administrative tribunals*, occorre soffermarsi su quali siano le ricadute che le disposizioni esaminate hanno su tali organi contenziosi. Sotto questo profilo, gli aspetti che devono essere messi in evidenza sono principalmente due. Il primo riguarda il "come" questa riforma si inserisce nel già avviato processo di giurisdizionalizzazione, che interessa da diverso tempo le strutture considerate, sia sul versante della procedura sia su quello del personale. Il secondo attiene, invece, al tema della circolazione dei modelli di risoluzione alternativa delle controversie, quali strumenti diretti a deviare il contenzioso verso una sede diversa da quella giurisdizionale, che sia pur sempre in grado di garantire l'indipendenza, la correttezza procedurale e la competenza tecnica.

⁶³ L'agenzia ha in realtà cominciato ad operare, in modo provvisorio, un anno prima, nell'aprile del 2005.

⁶⁴ Nel maggio 2007 tale struttura governativa ha preso il posto del *Department for Constitutional Affairs*. La precedente denominazione, modificata nel 2003, era *Lord Chancellor's Department*.

Innanzitutto, i primi commentatori del disegno riformatore si sono subito affrettati ad affermare che «[m]algré cette ombre au tableau, il semblerait bien que le Royaume-Uni soit en train de se doter d'un système se rapprochant d'un ordre de juridictions administratives distinct. Cette évolution surprenante est à suivre»⁶⁵. Ma, sebbene sia possibile dedurre da diversi elementi che l'approdo dell'intervento legislativo è il rafforzamento della "giurisdizionalizzazione" dei *tribunals*, non sembra che la vera novità sia rappresentata dalla costituzione (magari in fase embrionale) di un ordine giurisdizionale amministrativo distinto, sull'impronta del dualismo francese.

Ciò innanzitutto perché il processo di avvicinamento dei *tribunals* verso la natura giurisdizionale è iniziato da tempo. Già agli inizi degli anni Novanta, un noto studioso di diritto amministrativo inglese affermava che i *tribunals* «form part of the ordinary judicial system»⁶⁶. Con questo non si intende appunto negare che vi siano chiari elementi da cui si può desumere un consolidamento di questa tendenza. Nelle regole di composizione dei collegi ovvero nel sistema delle impugnazioni sono sempre meno numerosi gli elementi che differenziano i *tribunals* dalle corti ordinarie⁶⁷.

Di certo, i *tribunals* rimangono organi di appello, in senso devolutivo, in quanto ripetono *ex novo* un giudizio, di fatto e di diritto, di un'autorità pubblica, oppure riformano l'atto amministrativo, riproducendo in altra sede il giudizio di ponderazione degli interessi. Mentre le corti giurisdizionali, come noto, non riconsiderano il provvedimento in ogni suo aspetto, entrando nel merito della scelta e formulando, nel caso lo ritengano necessario, in modo diverso la posizione dell'amministrazione, bensì il loro controllo è circoscritto al sindacato di legittimità.

Eppure molte differenze sono venute a cadere. Muovendo dall'argomento esegetico, il *Tribunals Act* attribuisce il titolo di "giudici" ad alcuni membri dei tribunali, sebbene la composizione di questi organi sia mista, partecipandovi anche esperti laici del settore. Inoltre, i tribunali sono organismi *super partes* rispetto agli interessi dell'autorità e dell'amministrato, che agiscono nelle forme del processo, qualificati sul piano delle conoscenze tecniche e specialistiche. La formula organizzativa del giudizio è basata sul contraddittorio⁶⁸. In alcuni casi, scritto: le parti si scambiano gli atti, vi sono termini di

⁶⁵ S. BOYRON, *Veille de droit administratif anglais*, cit., c. 3.

⁶⁶ W. WADE, *Administrative Justice in Great Britain*, cit., 18, che sottolinea «in truth the work of most of the tribunals is judicial rather than administrative, in the sense that the tribunal has to find facts and then apply legal rules to them impartially, without regard to executive policy». Con l'unica differenza che le loro decisioni «are subject to judicial review by the ordinary courts if they exceed or abuse their jurisdiction, and frequently also there are rights of appeal to the ordinary courts, so that a case which begins in a national insurance tribunal may be appealed first to a special appeal tribunal (another administrative tribunal), then to the Court of Appeal (an ordinary civil court) and finally to the House of Lords».

⁶⁷ Come sottolineato da G. RICHARDSON, H. GENN, *Tribunals in Transition: Resolution or Adjudication?*, cit., 117, i *tribunals* sono stati istituiti «specifically to adjudicate disputes, typically between citizens and the state, not to resolve them through mediation, conciliation or any other form of non-adjudicative dispute resolution».

⁶⁸ A tal proposito, si v. *The Tribunal Procedure (Upper Tribunal) Rules 2008 No. 2698*. Il *white paper* evidenzia la necessità di «to re-engineer processes radically so that just solutions can be found without formal hearings at all». Dando seguito a questa indicazione, il *Tribunals Act* [s. 2(3)(d)] «requires the Senior President to have regard to the need to develop innovative methods of resolving disputes that are of a type that may be brought before tribunals».

deposito per i documenti e le memorie, vi è accessibilità delle parti agli atti del giudizio. In altri, orale. È stata resa omogenea la disciplina delle impugnative.

Sotto questo profilo, è evidente per giunta che, dal punto di vista della “topografia organizzativa”, la costituzione di una sede autonoma, ripartita su due livelli, ma sotto un unico cappello – il *Senior President of Tribunals* –, sembra presentarsi come un argomento a favore della natura giurisdizionale. In tal senso, il trasferimento di questa struttura contenziosa, dal precedente incardinamento all’interno delle strutture di governo, ad una sede in cui è più agevole assumere una posizione di terzietà, sembra indicativo di un diverso inquadramento dei tribunali, quali soggetti autonomi ed indipendenti da interferenze politiche, dotati di un potere di controllo dell’azione amministrativa. Per questa ragione, i *tribunals* sembrerebbero in sostanza rientrare nella categoria degli organi giurisdizionali imperfetti o claudicanti, poiché perseguono un interesse che non è quello dell’autore dell’atto, ma dei suoi destinatari⁶⁹.

Non è difatti più sostenibile, quanto veniva scritto trenta anni fa, che «[t]he British constitution tries to keep law and politics apart [...] but administrative tribunals inhabit a twilight world where the two intermingle»⁷⁰. Ora il quadro è cambiato e il rapporto tra politica e amministrazione nei *tribunals* è ispirato ad un criterio di piena separazione tra autorità decidente e organo politico, per cui essi non sono più organi contigui all’amministrazione⁷¹.

Ma non bisogna nemmeno confondere l’attività giurisdizionale dall’attività di risoluzione dei conflitti. Stando ad una nota distinzione, alla prima si associa un particolare aspetto funzionale che è la tutela del diritto soggettivo, per cui la risoluzione del conflitto è fine a sé stessa, mentre nella seconda detta risoluzione è un momento strumentale «di una più ampia sequenza di azioni», che ha come meta «la cura di interessi dell’autorità»⁷². Da questo punto di vista, l’attività dei tribunali sembra rientrare più nella seconda categoria che nella prima.

Nonostante ciò, pare evidente che il problema della natura giurisdizionale sia in parte sopravvalutato, nel senso che, al di là della struttura dei tribunali assolutamente ibrida ovvero originale, il punto principale è che gli *administrative tribunals*, nello svolgimento dell’attività di risoluzione delle controversie, sono inseriti in un contesto più ampio, nel quale operano quasi sullo stesso piano delle corti ordinarie. Per cui, i primi, per un verso, e le seconde, per l’altro, «work in partnership with one another to ensure that the public at large have an opportunity to exercise their rights and to seek effective redress against Government decisions»⁷³.

⁶⁹ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118.

⁷⁰ R.E. WRAITH, P.G. HUTCHESON, *Administrative Tribunals*, London, 1973, 17.

⁷¹ M.P. CHITI, *L’affermazione della giustizia amministrativa in Inghilterra. Dalla common law al droit administratif?*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, 541 ss.

⁷² Questo argomento è impiegato in M.S. GIANNINI, *Sulle decisioni amministrative contenziose (A proposito della natura giuridica della Sezione per l’epurazione del Consiglio di Stato)*, in *Foro amm.*, 1949, 316 ss., ora in *Scritti*, III, Milano, 2003, 33 ss. Nell’ipotesi dei *tribunals*, la decisione è l’atto di un tipico procedimento che ha ad oggetto la risoluzione di un conflitto di interessi tra il cittadino e la pubblica amministrazione; è una decisione ordinata alla soluzione di un conflitto.

⁷³ Questa espressione si ritrova nei documenti adottati dal *Tribunals Service*.

Si può meglio affermare che tale mezzo di tutela non sembra nettamente differente, bensì pienamente integrato con gli altri strumenti diretti a dirimere le controversie tra cittadino e amministrazione, tra cui in particolare quelli giurisdizionali. E proprio in ciò pare risiedere la maggiore novità della riforma, che ha il merito di ricondurre tali tribunali all'interno del sistema legale, instaurando importanti sinergie tra *tribunals* e *courts*.

Ciò accade sia sotto il profilo del personale giudiziario, poiché con la riforma anche i giudici ordinari possono sedere nei collegi dei tribunali, sia sotto il profilo dei procedimenti, poiché determinati ricorsi possono essere trasferiti dall'*High Court* all'*Upper Tribunal*, come se questi ultimi fossero due organismi fungibili nell'adempimento dei compiti istituzionali. Anche per questa ragione, è chiaro che i *tribunals* perdono con l'esaminato intervento legislativo lo *status* giuridico di *inferior courts*. Insomma, se in passato i tribunali avevano una funzione di giudizio previo, di filtro al successivo contenzioso⁷⁴, lo spaccato è ora diverso, poiché si fondono tribunali e giurisdizioni. E ciò evidentemente, potrà anche comportare un processo di imitazione nei modi di procedere al sindacato: i primi saranno portati a fare come i secondi o viceversa.

In ultima analisi, al di là della lettura che può essere data di questa operazione di riforma, il dato che certamente non può essere messo in dubbio riguarda la vitalità dei sistemi di giustizia amministrativa nel Regno Unito, in modo molto diverso da quanto pensava Dicey⁷⁵. Vitalità confermata anche dal fatto – passando al secondo punto – che questo modello giustiziale, rubricato sotto l'etichetta degli *informal dispute resolution methods*, risulta essere ultimamente in forte espansione e proprio su questo i sistemi di giustizia amministrativa sembrano convergere nello spazio giuridico europeo⁷⁶. In questa direzione, si registrano quali tendenze comuni ai paesi europei, per un verso, il frequente ricorso ai difensori civici⁷⁷, in grado di porre rimedio agli episodi di *maladministration*, per l'altro, il diffuso sviluppo delle cosiddette *alternative dispute resolution*, dirette a ridurre in modo significativo la mole del contenzioso.

Se nel Regno Unito tali metodi sono ampiamente collaudati e trovano spazio nella "proportionate dispute resolution strategy", nell'ambito della quale hanno una posizione decisiva gli *administrative tribunals*, in Italia si stanno avviando i primi passi solo in questi ultimi anni. Ne è un esempio la Commissione d'accesso ai documenti amministrativi, alla quale è stato recentemente riconosciuto il ruolo di organo di

⁷⁴ E. BALBONI, *Idea e prassi dell'amministrazione giustiziale*, cit., 183.

⁷⁵ Su questo, si v. S. CASSESE, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1990, XIX, 5 ss.

⁷⁶ A. LE SUER, *Administrative justice and the rise of informal dispute resolution in England*, in *The Transformation of Administrative Law in Europe*, edited by M. Ruffert, München, 2007, 243 ss. Sulla dicotomia monismo - dualismo nello spazio europeo, si v. M.P. CHITI, *Monismo o dualismo in diritto amministrativo: vero o falso dilemma?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 301; M. FROMONT, *La convergence des systèmes de justice administrative en Europe*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 125. Sulla circolazione dei modelli tra differenti tradizioni giuridiche, si v. P. LEGRAND, *John Henry Merryman and comparative legal studies: a dialogue*, in *57 American Journal of Comparative Law*, 1999, 3 ss.

⁷⁷ A. ABRAHAM, *The ombudsman and "paths to justice": a just alternative or just an alternative?*, in *Public Law*, 2008, 1 ss.

risoluzione dei conflitti⁷⁸. Ma sono solo i primi tentativi di radicare tutele alternative al contenzioso giurisdizionale all'interno di un settore amministrativo, ricorrendo ad organi dotati di indipendenza e tenuti all'obbligo di rispetto del contraddittorio⁷⁹.

D'altronde, è chiaro come tali *complaints handling mechanisms*, mediante i quali si consente la revisione delle decisioni pubbliche, che coinvolgono privati e amministrazioni, rappresentano parallelamente uno dei modi volti a migliorare l'*accountability* dei pubblici poteri, nella misura in cui risultano idonei a garantire valori essenziali come la *fairness* e il *due process*⁸⁰.

⁷⁸ Sul punto si rinvia a M. OCCHIENA, *I poteri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi: in particolare, la funzione giustiziale ex l. 241/1990 e d.p.r. 184/2006*, in *www.giustamm.it*, n. 11/2006. Per un'analisi di tali aspetti con riferimento al Garante per la protezione dei dati personali, si v. F. FIGORILLI, *La tutela amministrativa*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, I, Padova, 2007, 157 ss.

⁷⁹ 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. Sul punto, si v. G. DELLA CANANEA, *Le procedure di conciliazione e arbitrato davanti alle autorità indipendenti*, in A.I.P.D.A., *Annuario 2002*, Milano, 2003, 269; ID., *La funzione giustiziale delle autorità indipendenti*, Relazione al convegno dal titolo "Forme alternative di risoluzione delle controversie con la p.a. ed effettività della tutela", Bologna, 14 marzo 2008.

⁸⁰ Come evidenziato da B. BREWER, *Citizen or customer? Complaints handling in the public sector*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2007, 549 ss., i frequenti processi di esternalizzazione delle funzioni e dei servizi pubblici mettono a repentaglio tali sistemi di revisione delle decisioni, che in ragione di ciò devono essere considerati complementari e non possono essere sostituiti «by a weaker process of shareholder and media questioning of company executives» (555).