

***Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica  
nel sistema delle leggi amministrative.***

**A cura di GIANLUCA GIORGIO**

**Sommario:** 1. La nozione e l'evoluzione storica dell'istituto - 2. La struttura del procedimento e l'istruttoria- 3. La natura giuridica del ricorso straordinario- 4. Le conclusioni.

**1. La nozione e l'evoluzione storica dell'istituto.**

Il percorso evolutivo del diritto amministrativo rappresenta la fonte più interessante, per comprendere l'ontologica essenza degli istituti giuridici, nel corso delle varie epoche storiche. Tra questi vi è il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Questo rappresenta uno strumento di impugnazione, esperibile per i soli vizi di legittimità sui provvedimenti amministrativi definitivi (art.8 d.P.R. 1199/1971).

Il termine *straordinario* si riferisce al fatto che lo stesso è, in alcuni casi, l'unico strumento amministrativo, concesso alle parti, per veder accordate le loro richieste.

Storicamente, questo sorge come una forma di *Giustizia ritenuta* in capo al sovrano, quale massimo organo di giustizia dell'ordinamento giuridico. E lo si ritrova nella legislazione dello *Stato Assoluto* della fine del mille e settecento.

Però, per analogia, già i Giuristi romani conoscevano forme similari, come ad esempio la procedura *per rescriptum principis*. Il procedimento poteva essere esperito, sia da un magistrato che da un cittadino, il quale poteva far decidere la propria controversia (*preces*) direttamente dall'Imperatore. Questo poteva assumere o natura *incidentale* (qualora il magistrato, sospendendo il processo, attendeva la decisione dello stesso) oppure *diretto* qualora il singolo *civis* invocava la spiegata tutela. Tale seconda forma, anche se con le dovute e logiche differenze, non è troppo dissimile dal

ricorso straordinario, soprattutto per ciò che riguarda l'organo chiamato a risolvere la questione. La decisione adottata, assumeva la forma del *rescriptum* al quale si doveva attenere il magistrato o la parte.

Ovviamente, l'articolazione dello Stato-apparato romano era differente dal sistema amministrativo contemporaneo.

Oltre a questo e come mezzo di impugnazione esistevano, all'interno della realtà giuridica romana, anche altre forme di ricorso all'autorità imperiale, come ad esempio, l'appello delle sentenze, il quale poteva essere deciso anche da tale organo.<sup>1</sup>

Con il trascorrere delle varie epoche, e con forme differenti, tali modelli rimasero, oltre che nella prassi dei cittadini, anche nella normativa dei singoli Stati.

Ma se tal è la ratio che ci aiuta a comprendere l'intima essenza di questo strumento giuridico è bene osservare come, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, vede il suo pieno radicarsi, nella coscienza giuridica degli ordinamenti, nella prima metà del diciottesimo secolo.

Difatti questo, ad esempio, è presente: nelle *Leggi e Costituzioni di sua maestà* (1723) promulgate da Vittorio Amedeo II per ciò che pertiene l'organizzazione amministrativa dello Stato; nella l. 2248 del 1865 (allegato D); nel d.P.R.n.1199/1971; nella l. 205/2000; nel d.lgs.104/2010.

Premesso ciò, è utile osservare come tale rimedio è *alternativo* al ricorso giurisdizionale in quanto richiesto lo stesso, non sarà più possibile adire la Giurisdizione amministrativa. Ciò in quanto il formulato parere rappresenta già una tutela effettiva, per il cittadino. Tale impostazione si conferma, leggendo l'articolo 8 del d.P.R..1119/1971, nella quale si evidenzia che :”*Quando l'atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato.*” Tale caratteristica, rende così difficile la possibilità di contrasti tra giudicati sulla medesima questione.

Il termine per spiegare il rimedio, è di centoventi giorni dalla notificazione del provvedimento da impugnare oppure dall'avvenuta conoscenza dello stesso.

---

<sup>1</sup>ANTONIO GUARINO, *Diritto privato romano*, Jovene, Napoli,1981, pg.73.

## **2. La struttura del procedimento e l'istruttoria.**

La prassi di cui si compone il procedimento è essenzialmente semplice, in quanto depositato il ricorso, nelle competenti sedi, l'istruttoria è eseguita dal Ministero competente e dal parere espresso dal Consiglio di Stato. Tale organo, per le sue esplicite finalità istituzionali, è competente a conoscere i differenti settori della realtà amministrativa, in relazione alle questioni proposte dalle parti. Per tale ragione, il Supremo Tribunale della Giustizia Amministrativa, non solo si presenta nella sua qualità di ente *super partes* alle questioni, ma è anche in grado di porre in essere ogni possibile riscontro utile all'istruttoria (art.11 d.P.R n.1199/1971).

Il procedimento, si uniforma ai principi di tipicità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa, che sono alla base di ogni attività dell'amministrazione. Questi, si possono rinvenire sia nell'articolo 97 della Costituzione sia nell'articolo 1 della d.lgs.104/2010, circa l'effettività e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Terminata tale fase, il ricorso viene deciso, con decreto, dal Presidente della Repubblica.

Il parere espresso, ai sensi dell'articolo 69 della l.69/2009, ha natura vincolante.

## **3. La natura giurisdizionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.**

Tale modello, alternativo al ricorso giurisdizionale, per costante dottrina giuridica, è sempre stato considerato come avente natura amministrativa. Ciò, in quanto si considera il rimedio, differente per procedura, dai tipici modelli giurisdizionali. Però, è utile osservare come, a seguito della l.69/2009 e dell'introduzione del d.lgs.104/2010, questo ha assunto natura giurisdizionale. Sul punto, la Corte costituzionale con la pronuncia n.73 del 2014, confermata anche dall'ordinanza n.7 del 2015, evidenzia che :” *L’istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, cui questa Corte in passato aveva riconosciuto natura amministrativa, soprattutto in ragione della facoltà del Consiglio dei ministri di adottare una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato (sentenza n. 254 del 2004), è stato di recente oggetto di importanti interventi legislativi. Tra questi rileva, in particolare, l’art. 69, secondo comma, della legge n. 69 del 2009, che, modificando l’art. 14 del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha stabilito che «La decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente, conforme al parere del Consiglio di Stato». L’acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume*

*così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un "giudizio", quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953. "*

Difatti, l'articolo 7 comma 8 del d.lgs.104/2010, introdotto sui principi della l.69/2009, viene a confermare, come tale mezzo, è inquadrabile nello schema giurisdizionale con il sottolineare che: *"il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa"*.

Lo strumento consentito, dall'ordinamento giuridico, avverso tale decisione è dato dalla revocazione ordinaria, ai sensi dell'articolo 395 del codice di procedura civile. Ciò si desume, leggendo l'articolo 15 del d.PR.1199/1971 il quale ribadisce che *:"I decreti del Presidente della Repubblica che decidono i ricorsi straordinari possono essere impugnati per revocazione nei casi previsti dall'art. 395 del codice di procedura civile. 2. Nei casi previsti nei numeri 4 e 5 dell'art. 395 del codice di procedura civile il ricorso per revocazione deve essere proposto nel termine di sessanta giorni dalla data della notificazione o della comunicazione in via amministrativa o della pubblicazione del decreto impugnato nei modi stabiliti dai regolamenti particolari delle singole amministrazioni; negli altri casi il termine di sessanta giorni decorre dal giorno della scoperta o dell'accertamento del dolo o della falsità o del recupero dei documenti."*

#### **4. Le conclusioni.**

Per quanto esposto è utile sottolineare come, tale strumento si mostra come un *unicum* di particolare interesse, all'interno dell'ordinamento giuridico. Ciò sia per il procedimento amministrativo, di rilievo nell'ordinamento giuridico, sia per l'organo chiamato a decidere la questione, con il provvedimento finale.

Sul punto è utile osservare come, nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, si fondono più elementi che rendono tale strumento, sempre più orientato alla tutela giuridica delle posizioni che riguardano gli interessi legittimi. Infatti, in questo, è possibile scorgere una sempre maggiore applicazione, ai differenti e sempre nuovi, settori di riferimento, inerenti alla Pubblica Amministrazione, che il sistema giuridico tende, con rinnovata attenzione, a tutelare per la salvaguardia degli interessi pubblici e generali.