GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Ricorso straordinario al Capo dello Stato: l'ibrido inceppato nei termini di trasposizione

Nota a Tar Piemonte, Sez. III, 24 gennaio 2025, n. 214

di **Carmine Filicetti**

11 febbraio 2026

Sommario: 1. **Premessa** – 2. **Le evoluzioni della giurisprudenza nazionale** – 3. **L'influenza della giurisprudenza sovranazionale** – 4. **La vicenda giuridica** – 5. **La tecnica di raccordo dei due binari del ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale innanzi al Tribunale amministrativo** – 6. **Il *thema decidendum*: il complicato rapporto tra gli articoli 48 e 119 del D.L. 2 luglio 2010, n. 104** – 7. **Considerazioni conclusive**

1. Premessa

Nella tradizione monarchica, chi subiva un torto a causa di un atto dispositivo del Sovrano, poteva chiedere istanza di grazia e giustizia direttamente al detentore di quel potere di imperio: il Re. Il sovrano si pronunciava sul ricorso previa acquisizione del parere del Consiglio dei memoriali; dopo l'unione di tale organo con il Consiglio di Stato, la decisione era, invece,

preceduta dal parere di quest'ultimo[1]. D'altronde, il sovrano era visto come fonte ultima di equità al quale ricorrere, nella speranza di ottenere un effetto demolitorio di quell'atto avente *vis* pubblica ma ritenuto lesivo della propria sfera di interessi. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato[2], allora, altro non è che l'evoluzione del ricorso al Re, rimedio introdotto nel 1859[3] che attribuiva al Sovrano la facoltà di decidere sugli atti lesivi di posizioni o interessi particolari dei sudditi[4]. Inizialmente percepito come espressione dell'indistinzione storica tra *iurisdictio* e *gubernaculum*, per una ricostruzione cronologica dell'evoluzione normativa dell'istituto occorre partire dalla legge del Regno di Sardegna del 1859 per poi passare attraverso modifiche normative: la legge di unificazione amministrativa del Regno (n. 2248 del 1865 all. D), le leggi istitutiva della IV e della V sezione del Consiglio di Stato, ovvero la n. 5992 del 1889 e la n. 62 del 1907, la Costituzione del 1948, la legge di modifica del T.U. sul Consiglio di Stato (n. 1018 del 21 dicembre 1950), il d.P.R. n. 1199 del 24 novembre 1971 e la legge delega n. 69 del 2009 oltre che al codice del processo amministrativo contenuto nel d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104. L'istituto venne qualificato come rimedio amministrativo dalla giurisprudenza pre-repubblicana e dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali ne esclusero l'assoggettabilità al giudizio di ottemperanza in ragione della natura del decreto presidenziale[5]. Tale orientamento, ribadito da Cass. SS. UU. n. 15978/2001, e poi abbandonato, enfatizzava il ruolo decidente del Ministro – non vincolato dal parere consultivo – e l'alternatività attenuata con il ricorso giurisdizionale, disciplinata dall'art. 10 d.P.R. n. 1199 del 1971.

Come si comprende già dalle prime battute, l'evoluzione normativa della disciplina del ricorso al Capo dello Stato si caratterizza per profili di particolare rilievo e, sebbene abbia subito nel tempo molteplici interventi legislativi, trova tuttora la propria copertura legislativa all'interno della normativa presidenziale del 1971. È certo che il ricorso straordinario al Capo dello Stato rappresenti un istituto di consolidata tradizione storica, dotato di una straordinaria capacità di adattamento ai mutamenti dei contesti normativi e istituzionali oltre che da una naturale resistenza ad ogni pressione esterna[6], tale da difendersi dai ripetuti tentativi di soppressione [7] e sino a giungere ai giorni nostri affiancando gli altri rimedi di natura amministrativa presenti nell'ordinamento[8].

Dalla comparazione con questi ultimi, rispetto al rapporto con il ricorso giurisdizionale, emerge, ancor di più, la sua stoicità in quanto è il solo ad essere connotato dal criterio dell'alternatività[9] , sicché una volta azionato risponde al brocardo *electa una via, non datur recursus ad alteram*, formula utile a scongiurare la contestuale proponibilità di due distinti ricorsi, vertenti sulla medesima questione di fatto e di diritto e recanti ad oggetto la medesima pretesa sostanziale[10]. Dalle esigenze sopra richiamate, si evince come il principio di alternatività imponga il divieto di

proporre in modo concorrente o successivo i due rimedi riferiti al medesimo atto e al medesimo bene della vita, onde evitare sovrapposizioni procedimentali e garantire la coerenza del sistema di tutela. Una volta che è stato introdotto il ricorso straordinario, non è più ammissibile il ricorso al Tar (salvo trasposizione, di cui meglio si dirà *infra*), e viceversa: tale meccanismo garantisce stabilità delle decisioni e certezza dei rapporti giuridici, pur lasciando al cittadino un'alternativa di percorso giuridico.

Il rimedio proposto dinanzi al Capo dello Stato mantiene una connotazione propriamente impugnatoria, in quanto volto all'esercizio della sola azione di annullamento. Da ciò discende l'inammissibilità della proposizione di azioni di diversa natura e, in particolare, l'esclusione della possibilità di avanzare domande di natura risarcitoria**[11]**, la cui cognizione rimane riservata alla giurisdizione amministrativa non straordinaria, in coerenza con la tradizionale distinzione sistematica tra funzione demolitoria e funzione meramente satisfattiva della tutela giurisdizionale.

2. Le evoluzioni della giurisprudenza nazionale

L'evoluzione giurisprudenziale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica rappresenta un paradigmatico esempio di come il dialogo tra l'ordinamento domestico e quello unionale, intrecciato con interventi legislativi mirati, abbia ridisegnato i confini tra funzione amministrativa e giurisdizionale nel diritto italiano.

Nato nell'Ottocento come rimedio meramente amministrativo e formalmente consolidato nel 1971, l'istituto ha progressivamente abbandonato la sua originaria configurazione, subendo un processo di profonda giurisdizionalizzazione sostanziale che ne ha incrinato la tradizionale distinzione rispetto alla giurisdizione amministrativa vera e propria, fino a collocarlo in una zona di confine dove la funzione amministrativa e quella giurisdizionale tendono ormai a sovrapporsi.

Da circoscrivere è anche la copertura costituzionale dello stesso: il ricorso straordinario, sebbene non sia espressamente contemplato in Costituzione, trova un solido appiglio sistematico nell'art. 100 Cost., nella parte in cui, accanto alla funzione di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato, si richiama anche la sua funzione di "*tutela della giustizia nell'amministrazione* ". In tale duplice riferimento normativo si suole rinvenire il fondamento costituzionale, sia pure implicito, dell'attività giustiziale svolta attraverso il ricorso straordinario. Non può dubitarsi che

la richiesta di parere sia funzionalmente preordinata alla risoluzione di una vera e propria controversia, assumendo, pertanto, una connotazione intrinsecamente giustiziale. In tale prospettiva, i criteri valutativi adottati finiscono per avvicinarsi, più che alla logica dell'amministrazione attiva, a quella propria dell'esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto diretti a garantire una tutela effettiva delle posizioni soggettive lese dall'azione amministrativa. Tuttavia, tale ambigua collocazione del ricorso straordinario, sospeso tra amministrazione e giurisdizione, ha sollecitato nel tempo un costante scrutinio da parte della Corte costituzionale, chiamata a verificarne la compatibilità con i principi di separazione dei poteri e di pienezza della tutela giurisdizionale; tale controllo ha però lasciato irrisolta la tensione strutturale dell'istituto, che continua a porsi come un'anomalia sistemica, in bilico tra la logica dell'autotutela e quella della giustizia.

Guardando agli interventi della Consulta, un primo profilo ha riguardato la questione di legittimità costituzionale del ricorso straordinario in riferimento alla regola della alternatività, sollevata dalla Cassazione e risolta positivamente dalla Corte Cost. con sentenza n. 78/1966**[12]**. I dubbi si ponevano in relazione al fatto che il regime di alternatività potesse porsi in potenziale contrasto con l'art. 113 Cost., il quale sancisce la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi avverso gli atti della pubblica amministrazione. Tale configurazione, infatti, sollevava interrogativi circa la compatibilità dell'istituto con il principio di pienezza della tutela, esponendo il sistema a una possibile frizione con i valori fondanti dello Stato di diritto. La questione di legittimità costituzionale fu dichiarata infondata, sul presupposto che le disposizioni impugnate non escludevano né comprimevano la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi lesi da un atto amministrativo, in quanto: *"Esse regolano il concorso di due rimedi giuridici avverso un medesimo atto; e lo regolano permettendo all'interessato una scelta fra i medesimi, sulla base di una valutazione di convenienza. Quando l'interessato preferisce proporre ricorso straordinario, è egli stesso che ritiene di poter prescindere dalla tutela giurisdizionale, così come ritiene di farne a meno quando lascia decorrere il termine stabilito per invocarla. Le norme denunciate, cioè, offrono una alternativa che sollecita l'autonomia soggettiva, e, così essendo, non intaccano il precetto costituzionale che garantisce quella tutela, perché esso non obbliga l'interessato a rivolgere la sua autonomia unicamente nel senso dell'esperimento della protezione assicurata"***[13]**.

Ancora, sotto altro profilo, la Corte costituzionale con sentenza n. 298/1986, ha attenzionato l'invasività delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni, tutte le volte in cui si intenda estendere il ricorso straordinario agli atti amministrativi regionali; anche in questo caso la Consulta ha dichiarato inammissibili e infondate le questioni**[14]**.

Un aggiuntivo snodo interpretativo può essere individuato nella questione di legittimità costituzionale sollevata nel 1999 dal TAR Calabria sede staccata Reggio Calabria, che dubitò della conformità del ricorso straordinario ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità degli articoli 8-10 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, per possibili contrasti con gli articoli 76, 77, comma 1, e 87 della Costituzione**[15]**. Tuttavia, anche in tale ipotesi, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 56/2001, si persuase per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale**[16]**.

Gli interventi citati, seppur afferenti a diversi aspetti dell'istituto sono tutti sintomatici di una medesima vicenda interpretativa e costituzionale del ricorso straordinario al Capo dello Stato, afferente alla persistente difficoltà di una sua chiara collocazione sistematica all'interno dell'ordinamento, pur avendo acquisito nel tempo caratteri sempre più prossimi alla giurisdizione, l'istituto continua a conservare una struttura formalmente amministrativa, in cui l'intervento del Presidente della Repubblica rappresenta il momento conclusivo di un procedimento che, tuttavia, produce effetti tipici di una decisione giustiziale. Questa ambivalenza genera un'intrinseca tensione tra i principi di legalità, imparzialità e separazione delle funzioni, facendo del ricorso straordinario uno strumento di confine, difficilmente riconducibile a schemi tradizionali. In tal senso, esso resta un modello ibrido e, per certi aspetti, problematico di giustizia amministrativa, nel quale sopravvive l'eredità storica dell'amministrazione-giudice, di stampo monarchico, non pienamente conciliabile con l'attuale assetto costituzionale repubblicano fondato sulla netta distinzione tra potere amministrativo e potere giurisdizionale.

Ciò posto, si comprende come nel corso dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, la funzione dell'istituto si sia progressivamente trasformata, arricchendosi di ulteriori garanzie e assumendo tratti sempre più articolati. Da attenzionare è l'evoluzione della natura giuridica del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Tale istituto, nato come rimedio prettamente amministrativo, ha progressivamente assunto connotazioni eterogenee, frutto di un processo di trasformazione giurisprudenziale e normativo che ne ha ridefinito la fisionomia sostanziale e funzionale. Le modifiche legislative, in particolare quelle introdotte con la legge n. 69 del 2009**[17]**, unitamente ai ripetuti interventi interpretativi del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale, hanno alimentato un vivace dibattito volto a chiarire se la sua essenza debba essere collocata nell'ambito della funzione amministrativa, giurisdizionale o nella via di mezzo giustiziale. In questa prospettiva, il percorso evolutivo dell'istituto si configura come un progressivo avvicinamento – senza però piena sovrapposizione – alla sfera giurisdizionale, segnando il passaggio da una concezione rigidamente amministrativa a una visione più

complessa, nella quale l'elemento giustiziale si impone come chiave interpretativa ormai consolidata.

È più che noto che in passato la giurisprudenza ne aveva sostenuto la natura sostanzialmente amministrativa**[18]**, posizione prevalente almeno fino alla novella legislativa del 2009. Tale visione fu profondamente ridimensionata dal Consiglio di Stato che, nel 2013**[19]** e nel 2015**[20]** in sede di Adunanza Plenaria, ha riconosciuto all'istituto una natura di «estrinsecazione sostanziale di funzione giurisdizionale», attribuendogli la caratteristica dell'intangibilità tipica del giudicato, consolidata al termine di un procedimento in unico grado, incardinato sulla base del consenso delle parti. L'evoluzione interpretativa relativa alla natura del rimedio non si è arrestata, ma ha conosciuto ulteriori sviluppi e, in una fase successiva all'affermazione della tesi giurisdizionale, la Corte costituzionale**[21]**, pur riconoscendo il progressivo ampliamento delle garanzie e degli strumenti di tutela predisposti a favore di chi se ne avvalga, ha tuttavia confermato e al contempo arricchito il quadro classificatorio dell'istituto, prospettandone una qualificazione di carattere giustiziale**[22]** – e non giurisdizionale**[23]** – comunemente concepita come una dimensione intermedia tra quella amministrativa e quella giurisdizionale. Tale "nuova" concezione del rimendo, sottolinea la peculiarità della funzione esercitata, valorizzando l'autonomia di un modello di tutela affidato all'amministrazione, distinto ma non avulso dalla logica giurisdizionale, e comunque idoneo ad assicurare un'effettiva protezione degli interessi sostanziali coinvolti. Nello stesso solco interpretativo sono da collocare le sezioni consultive del Consiglio di Stato del 2019, le quali hanno sottolineano come non vi sia una piena coincidenza con gli altri rimedi giurisdizionali sotto il profilo dei principi applicabili, precisando che l'atto conclusivo del procedimento straordinario mantiene la natura di provvedimento amministrativo, equiparabile a una sentenza solo per taluni aspetti, ma non avente connotazione di giudicato**[24]**.

Ad oggi, i più recenti orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale, posti in continuità con tale impostazione, consolidano la tesi secondo cui il rimedio straordinario sia riconducibile ad una natura di tipo giustiziale**[25]** e, da ultimo, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, condividendo la lettura della Consulta, si è allineata alla sua visione, ribadendo che trattasi di "*rimedio giustiziale amministrativo alternativo a quello giurisdizionale*"**[26]**.

Ciò posto, non essendo la natura del rimedio il tema principale della presente nota, ma funzionale all'introduzione della questione che ci occupa, è indubbio che la presenza dello strumento del ricorso straordinario al Capo dello Stato e la sua alternatività rispetto a quello

giurisdizionale, risponda all'esigenza di garantire un'effettiva tutela ai sensi dell'art. 113 Cost., assicurando ai cittadini uno strumento adeguato a contrastare l'azione amministrativa illegittima. L'attuale fisionomia del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, pur dopo decenni di elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, continua a collocarsi in una zona di confine giuridicamente ambigua. La qualificazione giustiziale, ormai consolidata nelle pronunce più recenti, lungi dal risolvere le incertezze sistematiche, ne evidenzia piuttosto la persistente natura ibrida: un rimedio che aspira alla giurisdizionalità senza potervisi pienamente ricondurre, e che al contempo si distacca dal modello amministrativo tradizionale per la sua struttura decisionale vincolata e per gli effetti che produce. Tale commistione di elementi eterogenei, se da un lato riflette l'evoluzione storica dell'istituto e la volontà di garantirne una maggiore effettività, dall'altro rischia di esporlo a un'intrinseca fragilità sistematica, rendendo incerta la sua collocazione nell'architettura della tutela giurisdizionale. In tal senso, il ricorso straordinario continua a rivelarsi un "*istituto di confine*", tanto utile quanto problematico, la cui sopravvivenza dipende dalla capacità della giurisprudenza di bilanciare la tensione, mai del tutto composta, tra esigenze di semplificazione amministrativa e tutela piena dei diritti. In tale prospettiva, non può escludersi che le future evoluzioni dell'istituto – specie in relazione all'integrazione europea del diritto amministrativo e ai principi di effettività e ragionevolezza della tutela – impongano una riconsiderazione del suo statuto costituzionale, onde chiarire definitivamente se il ricorso straordinario rappresenti un'arcaica sopravvivenza amministrativa o, al contrario, un moderno strumento di giustizia amministrativa semplificata.

3. L'influenza della giurisprudenza sovranazionale

Per meglio contestualizzare adeguatamente l'evoluzione interna dell'istituto, è imprescindibile integrare l'analisi con gli apporti della giurisprudenza sovranazionale.

Le pronunce sovranazionali hanno esercitato un'influenza determinante per l'evoluzione dell'istituto e, al contempo, hanno reso più evidente la sua natura ambivalente, segnata da continui mutamenti normativi e interpretativi. Un punto di svolta si è registrato con la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 16 ottobre 1997 (cause riunite C-69/96 e C-79/96) **[27]**, che qualificò il parere del Consiglio di Stato in sede consultiva come funzione «non amministrativa ma giurisdizionale» ai fini dell'art. 234 Trattato CE (oggi 267 TFUE)**[28]**. Tale statuizione ha avuto il merito di valorizzare gli elementi condivisi con la giurisdizione (identità di condizioni di esperibilità, *petitum*, motivi, contraddittorio e imparzialità) privilegiando

l'effettività del diritto comunitario, trascendendo la qualifica nazionale e abilitando, così, il Consiglio di Stato a rimessioni pregiudiziali, reputando sussistenti i caratteri necessari per qualificarlo, «agli specifici fini del rinvio pregiudiziale», come «giurisdizione nazionale». La pronuncia generò non poche tensioni: la Corte costituzionale (con Ord. n. 254/2004) dichiarò inammissibile un incidente di legittimità costituzionale sollevato dalle Sezioni consultive, ribadendone la natura amministrativa ex art. 14 d.P.R. n. 1199/1971 passando, così, le questioni regolatorie al legislatore che intervenne per sanare le aporie. L'art. 69 l. n. 69/2009 rese vincolante il parere del Consiglio di Stato, sopprimendo la discrezionalità ministeriale e introducendo la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale (art. 13 co. 1 d.P.R. n. 1199/1971), ulteriori novità quali la sospensione cautelare (l. n. 205/2000, art. 3 co. 44) e l'integrazione nel Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010, artt. 7 co. 8 e 48), limitarono l'ammissibilità alla giurisdizione amministrativa, generalizzarono l'opposizione dei controinteressati e sancirono la *translatio iudicii* in caso di inammissibilità dell'opposizione. Tali modifiche eliminarono i principali ostacoli alla giurisdizionalizzazione, allineando l'istituto alle garanzie di art. 24 Cost. e art. 6 CEDU, pur con i limiti segnalati dalla Corte EDU (caso *Nardella* che escluse l'applicabilità diretta dell'art. 6) **[29]**.

Analogamente, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo ai fini dell'articolo 6 della CEDU, ne ha consolidato una lettura convenzionalmente orientata: un «tribunale» non deve essere necessariamente un organo giudiziario inserito nell'ordinario apparato giudiziario del Paese interessato**[30]**. Tuttavia, nelle decisioni del 1999 (*Nardella c. Italia*) e del 2005 (Nasalli Rocca c. Italia)**[31]**, la Corte EDU aveva ricostruito l'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica come un rimedio di natura speciale, escludendone l'assoggettabilità all'art. 6 della Convenzione. Su questa stessa linea si è collocata anche la sentenza del 2 aprile 2013 (Tarantino e altri c. Italia)**[32]** e, secondo tale impostazione, l'elemento dirimente risiedeva nella possibilità per il Governo di non conformarsi al parere del Consiglio di Stato circostanza che, di fatto, comprometteva i requisiti di terzietà e imparzialità propri dell'attività giurisdizionale, confermando così la natura non giudiziaria del rimedio.

L'orientamento della giurisprudenza europea ha, però, subito un significativo mutamento con la decisione dell'8 settembre 2020 (Mediani c. Italia)**[33]**, nella quale la Corte Europea, prendendo atto delle intervenute modifiche normative che hanno reso vincolante il parere del Consiglio di Stato, ha ritenuto che l'attuale configurazione del ricorso straordinario presenti i tratti di un vero e proprio procedimento contenzioso, riconducibile, definitivamente, al paradigma dell'articolo 6

CEDU. Pur riconoscendo il mutamento di visione, la Corte ha precisato che la nozione convenzionale di «tribunale» deve essere intesa in senso ampio e funzionale, riferita cioè a organi che garantiscano indipendenza, imparzialità e adeguate garanzie procedurali, senza che ciò comporti per gli Stati l'obbligo di integrare necessariamente un rimedio amministrativo nel sistema giurisdizionale. In questa prospettiva, il riconoscimento di una giurisdizionalità "convenzionale" non equivale a una piena giurisdizionalizzazione interna dell'istituto, ma segna piuttosto il tentativo di conciliare l'autonomia dell'ordinamento nazionale con le esigenze di tutela effettiva dei diritti sancite dalla CEDU. Ciononostante, tale apertura non sembra essere stata sufficiente a sanare l'intrinseca asimmetria tra la forma amministrativa del procedimento e la sostanza giurisdizionale della tutela offerta. In realtà, l'effetto congiunto delle pronunce europee e delle riforme nazionali ha generato una sorta di "giurisdizionalità attenuata": un rimedio che partecipa delle garanzie convenzionali senza potersene dire pienamente conforme, e che continua a collocarsi in una terra di mezzo, sospesa tra amministrazione attiva e giudizio. La persistente assenza di un contraddittorio orale, la natura formale del decreto presidenziale e la mancanza di un vero giudicato rendono il modello solo apparentemente assimilabile a un processo, confermando come, a dispetto dei richiami all'effettività e all'allineamento europeo, il ricorso straordinario permanga in quella posizione posta a crocevia tra tutela amministrativa e giurisdizionale.

4. La vicenda giuridica

Nella prassi, si è soliti rivolgersi al Capo dallo Stato tendenzialmente per ragioni di opportunità di diversa natura che possono essere valutate dal ricorrente. La prima valutazione riguarda gli "aspetti economici-tributari", in quanto i costi dovuti dal ricorrente che aziona il giudizio dinanzi al Capo dello Stato hanno una natura fissa**[34]** il che, a seconda della materia del contendere**[35]**, può risultare più o meno conveniente rispetto alla classica tutela giurisdizionale. Altro punto a favore attiene alla procedura, risultante più snella e meno puntigliosa; tuttavia, l'ipotesi più frequente si realizza in ragione del termine di centoventi giorni utile alla proposizione dell'azione**[36]**, che risulta più ampio rispetto a quello per adire i Tribunali amministrativi e che, in spesse occasioni, risulta essere l'unica via percorribile in ragione dello spirare del termine decadenziale di sessanta giorni cui all'art. 29 del c.p.a.**[37]**. La sentenza in commento si colloca nel più ampio contesto dei rapporti tra ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso giurisdizionale, ponendo particolare attenzione alla funzione di raccordo svolta dall'istituto della trasposizione di cui all'art. 48 c.p.a. Essa, pur muovendosi nel solco tracciato

dalla giurisprudenza che valorizza la trasposizione quale meccanismo di collegamento funzionale tra sede straordinaria e sede giurisdizionale, ne mette in luce anche le criticità applicative, evidenziando come la complessità degli adempimenti richiesti e la rigidità dei termini possano incidere in modo non trascurabile sull'effettività del diritto di difesa e sulla concreta accessibilità alla tutela giurisdizionale. Nel caso di specie i ricorrenti depositavano presso la segreteria del T.A.R. adito, ricorso trasposto dalla originaria sede straordinaria. Il ricorso aveva ad oggetto l'impugnazione di atti, mediante i quali l'Autorità per la Regolazione dei Trasporti (ART) approvava alcuni "modelli di regolazione dei diritti aeroportuali"**[38]**. Si costituivano nel giudizio le amministrazioni resistenti e le parti controinteressate. Con una successiva memoria, l'ART articolava in modo più approfondito le proprie difese, concludendo per il rigetto del ricorso. Le ulteriori parti del giudizio, mediante memoria difensiva, sollevavano eccezioni preliminari di inammissibilità e/o irricevibilità del gravame, deducendo la violazione della disciplina relativa alla trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario, originariamente proposto e della improcedibilità per omessa notifica nei confronti di tutti i gestori aeroportuali controinteressati. In particolare, si sosteneva che non fosse stato rispettato il termine per il deposito del ricorso, da individuarsi in trenta giorni, e non sessanta, in ragione dell'applicazione del dimezzamento previsto dal rito speciale abbreviato di cui all'art. 119 del codice del processo amministrativo**[39]**.

Quanto al merito, come frequentemente accade nelle controversie segnate da complessi profili processuali, l'esame della fondatezza sostanziale della domanda è risultato inevitabilmente relegato in posizione secondaria. Sotto entrambi i profili – processuale e sostanziale – le difese hanno pertanto concluso per l'inammissibilità e l'infondatezza dell'impugnazione, richiamandone la carenza di presupposti e l'assenza di solide basi argomentative.

5. La tecnica di raccordo dei due binari del ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale innanzi al Tribunale amministrativo

Il ricorso straordinario al Capo dello Stato e il ricorso giurisdizionale dinanzi al TAR, pur configurandosi quali rimedi caratterizzati del requisito dell'alternatività, non possono più dirsi tracciati su binari rigidamente paralleli e destinati a non incrociarsi. Al contrario, l'evoluzione normativa e giurisprudenziale degli ultimi decenni ha progressivamente ridotto la distanza tra i

due strumenti, favorendo un processo di osmosi funzionale e procedurale che ne ha messo in discussione la tradizionale separazione. La "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario, accompagnata da interventi legislativi significativi e, in particolare, dall'introduzione del regime di trasposizione di cui all'art. 48 c.p.a., ha determinato una sostanziale ibridazione tra sede amministrativa e sede giurisdizionale. Tale tendenza, se da un lato garantisce una maggiore coerenza sistemica e una più effettiva uniformità delle tutele, dall'altro pone interrogativi circa la tenuta teorica del principio di alternatività e la reale distinzione tra funzione amministrativa e funzione giurisdizionale**[40]**.

Per l'appunto, quest'ultima norma, al comma 1, stabilisce che, qualora la parte nei cui confronti sia stato proposto ricorso straordinario proponga opposizione, il giudizio prosegue innanzi al competente tribunale amministrativo regionale "*se il ricorrente, entro il termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento dell'atto di opposizione, deposita nella relativa segreteria l'atto di costituzione in giudizio, dandone avviso mediante notificazione alle altre parti*". L'articolo 48 c.p.a., disciplinando la trasposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato in sede giurisdizionale, consente alla parte nei cui confronti sia stato proposto ricorso straordinario a norma degli articoli 8 e seguenti del D.P.R., 24 novembre 1971, n. 1199 di proporre opposizione e, conseguentemente, di chiedere la prosecuzione del giudizio, nei termini e secondo le formalità ivi previste, dinanzi al tribunale amministrativo regionale competente. Il tutto ha come fine quello di offrire una soluzione di continuità con le disposizioni contenute nel d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, il cui riferimento è all'articolo 10 a tenore del quale: "*I controinteressati, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione del ricorso, possono richiedere, con atto notificato al ricorrente e all'organo che ha emanato – l'atto impugnato, che il ricorso sia deciso in sede giurisdizionale. In tal caso, il ricorrente, qualora intenda insistere nel ricorso, deve depositare nella segreteria del giudice amministrativo competente, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento dell'atto di opposizione, l'atto di costituzione in giudizio, dandone avviso mediante notificazione all'organo che ha emanato l'atto impugnato ed ai controinteressati e il giudizio segue in sede giurisdizionale secondo le norme del titolo III del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e del regolamento di procedura, approvato con regio decreto 17 agosto 1907, n. 642*."

Nonostante l'apprezzabile intento del legislatore di disciplinare e raccordare il meccanismo traspositivo, quale strumento volto a garantire la decisione del ricorso dinanzi al Tar, implicando che il ricorso straordinario non costituisca di per sé un'autonoma sede giurisdizionale, la relativa disciplina genera, nella prassi, non poche tensioni applicative, sollevando significative perplessità quanto a coerenza sistematica e effettiva garanzia del diritto di difesa. In particolare,

il rimedio straordinario si armonizza con difficoltà alla disciplina del rito abbreviato di cui all'art. 119 c.p.a., caratterizzato dal dimezzamento dei termini processuali e ispirato a criteri di speditezza. Nelle materie di spiccato rilievo pubblicistico, tale rimedio rischia, in fattispecie come quella in esame, di tradursi in una trappola preclusiva eccessivamente gravosa per il ricorrente, finendo per comprimere in modo irragionevole il pieno esercizio del diritto di azione. L'applicazione automatica del rito abbreviato non può infatti tradursi in un sacrificio della pienezza delle garanzie difensive, soprattutto quando il procedimento coinvolge interessi legittimi complessi o fattispecie di difficile ricostruzione probatoria.

È da tenere a mente che la trasposizione si realizza tramite due atti distinti: *(i)* l'opposizione e *(ii)* la successiva costituzione in giudizio, attività dalle quali emergono diversi caratteri processuali, a partire dalla natura non giurisdizionale dell'opposizione, che giustificherebbe l'inapplicabilità della sospensione feriale**[41]** e la non obbligatorietà dell'assistenza legale di un avvocato**[42]**. In sostanza, dal combinato disposto delle due norme emerge la possibilità di trasportare l'azione iniziata in prima battuta dinanzi al Capo dello Stato in sede giurisdizionale.

Tale scelta di opportunità è, anche e soprattutto, una manifestazione costituzionalmente garantita del principio di difesa, che tutela anche i soggetti coinvolti verso la possibile scelta sfavorevole del ricorrente principale di utilizzare il rimedio straordinario; di contro, una stortura del sistema è rinvenibile nella irremovibilità della scelta di trasposizione che, a seguito di opposizione, consente ai controinteressati (e anche all'ente pubblico diverso dallo Stato, a seguito di Corte Cost. 29 luglio 1982, n. 148, cit.)**[43]** attraverso una formale opposizione di optare per il trasferimento del ricorso straordinario nella sede giurisdizionale, il tutto senza possibilità di riluttanza alcuna da parte del ricorrente**[44]**. Tale asimmetria, difficilmente conciliabile con i principi di parità delle armi e di effettività della tutela sanciti dagli artt. 24 e 113 Cost., evidenzia come l'istituto si presta ad essere utilizzato come strumento di spostamento strategico del contenzioso, anziché come garanzia di una più ampia accessibilità alla giurisdizione. In tal senso, la disciplina della trasposizione riflette una delle persistenti ambiguità del nostro diritto amministrativo: quella di un sistema che, pur tendendo alla giurisdizionalizzazione del rimedio straordinario, continua a conservarne le strutture e le logiche proprie dell'amministrazione attiva, senza sciogliere definitivamente l'equivoco sulla sua collocazione tra autotutela e giustizia.

Inoltre, il meccanismo descritto, se da un lato rafforza le garanzie difensive ampliando le possibilità di accesso alla sede giurisdizionale, dall'altro impone al ricorrente un gravoso onere

di vigilanza procedimentale. Questi è infatti tenuto a monitorare con attenzione ogni passaggio successivo all'opposizione, pena la decadenza dal diritto di prosecuzione del giudizio. Una tale impostazione, come emerge chiaramente nella vicenda oggetto della presente nota, espone l'interessato al rischio di un esito processuale sfavorevole per meri motivi formali, vanificando la possibilità di una decisione sul merito della controversia. Si tratta di una criticità di non poco conto, che sembra incrinare il principio di effettività della tutela giurisdizionale e tradire l'obiettivo, dichiarato dal legislatore, di costruire un modello di giustizia amministrativa ispirato a criteri di semplicità e di ragionevole accessibilità.

6. Il *thema decidendum*: il complicato rapporto tra gli articoli 48 e 119 del D.L. 2 luglio 2010, n. 104

Le considerazioni sinora svolte smascherano un quadro normativo gravemente problematico, che mina alla radice la certezza del diritto e l'effettività della tutela giurisdizionale. La trasposizione *ex* art. 48 c.p.a., letta in combinato disposto con l'art. 119 c.p.a., genera un conflitto interpretativo insanabile, foriero di preclusioni arbitrarie e di un'inaccettabile compressione del diritto di difesa. Tale norma, infatti, per come stabilito dal legislatore del 2010, regola con una speciale disciplina le materie tassativamente ivi indicate. Nel particolare, al comma 1 dell'art. 119 c.p.a, nelle lettere dalla *a)* alla *m-novies)* vengono elencate tutte le materie cui è applicabile il rito abbreviato; al comma 2 viene, poi, espressamente previsto che "*Tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché quelli di cui all'articolo 62, comma 1, e quelli espressamente disciplinati nel presente articolo*"**[45]**. In sostanza dalla lettura combinata dell'art. 48 c.p.a. e 10 d.P.R. n. 1199 del 1971 e degli ulteriori assunti contenuti nell'art. 119 c.p.a emerge un corto circuito normativo, con conseguenti perplessità circa il termine utile per azionare il meccanismo della trasposizione nelle materie del rito abbreviato. Il Tar piemontese, nella sentenza in nota, è stato chiamato a sciogliere i dubbi interpretativi circa l'applicabilità della disciplina del dimezzamento dei termini, prevista nel rito *ex* art. 119 c.p.a. al termine dei sessanta giorni stabilito nell'art. 48 c.p.a., utile al deposito da parte del ricorrente dell'atto di costituzione in giudizio a seguito di intervenuta opposizione, ma la soluzione adottata perpetua l'incertezza sistemica anziché dissolverla.

Prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo**[46]**, il Consiglio di Stato, già nel 2007**[47]**, aveva esaminato la problematica, individuando all'interno del meccanismo della

trasposizione tre distinte fasi: *(i)* l'istanza di trasposizione, ossia l'opposizione proposta; *(ii)* la notificazione dell'atto di trasposizione, effettuata dall'originario ricorrente in sede straordinaria; *(iii)* il deposito in giudizio dell'atto di trasposizione. Tali momenti sono rimasti pressoché immutati e risultano essenziali per comprendere i delicati passaggi della pronuncia in nota.

La prima fase, estranea al processo in senso stretto, non assume i connotati tipicamente processuali e giurisdizionali, ma costituisce l'ultimo segmento della fase di svolgimento del procedimento di trattazione del ricorso straordinario, il tutto perfettamente coincidente con l'art. 48 c.p.a. che, non contemplandola direttamente, la esclude dagli adempimenti di natura giurisdizionale con la conseguenza che nessuna questione di carattere processuale può essere posta in relazione ad un suo eventuale dimezzamento.

I maggiori dubbi interpretativi residuano, allora, tra i successivi adempimenti processuali ovvero la notificazione dell'atto di trasposizione ed il suo relativo deposito nella segreteria del Tar adito, disciplinati dal comma 1 del cit. art. 48. Indubbio è che la notifica dell'atto di trasposizione sia connotata da natura processuale, in quanto ha lo scopo di trasferire davanti al giudice l'intera controversia; come è anche pacifico che nel rito *ex* art. 119 c.p.a., comma 2, la notifica dell'atto introduttivo del giudizio venga espressamente esclusa – nei giudizi di primo grado – dalla disciplina del dimezzamento dei termini processuali.

Resta, allora, da chiarire se il termine per la notifica e quello per il deposito debbano essere ricompresi nell'eccezione prevista dal dato testuale dell'art. 10 del d.lgs. n. 1199/1971, poi ripreso dall'art. 48, comma 1, c.p.a., il quale stabilisce un unico termine di sessanta giorni entro il quale devono essere compiuti entrambi gli adempimenti. In tale prospettiva, qualora si tratti di materie rientranti nell'ambito dell'art. 119 c.p.a., occorrerebbe verificare se ambedue i termini siano soggetti al dimezzamento, oppure se, in senso diverso, debba applicarsi l'opzione ermeneutica offerta dal medesimo 119 cit., che esclude espressamente dalla riduzione il solo termine per la notifica, ma non quello per il deposito. Appare dunque legittimo sollevare alcune perplessità in merito alla riconduzione del deposito dell'atto di trasposizione del ricorso alla nozione di "notificazione del ricorso introduttivo" di cui all'art. 119, comma 2, c.p.a., con la conseguenza che la disciplina della dimidiazione risulterebbe inapplicabile in ragione della sua espressa esclusione**[48]**.

Nondimeno, nella sentenza che si annota, si precisa come la notifica dell'atto di trasposizione andrebbe equiparata alla "notificazione del ricorso" e non anche al deposito in giudizio dell'atto di trasposizione, incombente di tutt'altra natura. Quest'ultimo, infatti, non lascia spazio alcuno circa la sua qualificazione come atto processuale introduttivo del giudizio trasposto, poiché è

mediante il deposito dell'atto di trasposizione – e non della notifica della trasposizione – che si costituisce il rapporto processuale davanti al giudice amministrativo, attività equiparabile al deposito del ricorso giurisdizionale notificato**[49]** alla quale si applica senza dubbio alcuno la disciplina abbreviata dei termini. L'art. 119 c.p.a., che esclude dal dimezzamento il solo termine di notificazione, induce pertanto a ritenere che il termine di sessanta giorni di cui all'art. 48 c.p.a. debba essere effettivamente ridotto a trenta nel rito speciale, quantomeno per il termine del deposito. A conferma di ciò, si osserva che l'art. 48 c.p.a., rispetto all'art. 10 del d.lgs. n. 1199/1971, qualifica espressamente come perentorio il termine per il compimento dei due adempimenti**[50]**.

La sezione adita riteneva fondata l'eccezione di inammissibilità e/o irricevibilità sollevata dalle parti controinteressate, discostandosi rispetto a quanto in precedenza affermato dalla stessa sezione del T.A.R. Piemonte**[51]**, anche in ragione di un filone significativo della giurisprudenza del Consiglio di Stato**[52]** utile a ritenere «*secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, il termine per la trasposizione del ricorso straordinario possiede natura processuale e, pertanto, è soggetto a dimidiazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 119, comma 2, c.p.a.*»**[53]**. Ancora, si enunciava la pacificità della giurisprudenza nel ritenere il termine per la trasposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato a tutti gli effetti quale termine processuale e, dunque, soggetto al dimezzamento degli ordinari sessanta giorni a trenta. La tesi veniva ulteriormente rafforzata da una più recente pronuncia del Consiglio di Stato, la quale richiamava le disposizioni di cui all'art. 23-bis della L. n. 1034 del 1971, ora confluite nel 119 c.p.a., tutte concordi nel ritenere che il deposito dell'atto di costituzione di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 1199 del 1971 avanti al Tribunale amministrativo dovesse eseguirsi nel termine ridotto a metà di trenta giorni**[54]**. Il Collegio chiariva, poi, che dagli atti depositati emergeva una chiara violazione del termine di cui al combinato disposto degli articoli 48 e 119 c.p.a. (pur sospeso in virtù del periodo feriale), decorrente dalla ricezione da parte della ricorrente dell'opposizione alla decisione del ricorso in sede amministrativa proposta dalla resistente.

Ancora, a nulla valeva l'invocazione della disciplina dell'errore scusabile di cui all'art. 37 c.p.a. **[55]**, in quanto, pur a fronte di sentenze in senso difforme nella giurisprudenza amministrativa di merito, l'esistenza di una giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato**[56]**, di data anteriore rispetto alla notifica alla ricorrente dell'opposizione *ex* art. 48, avrebbe dovuto indurla ad una condotta processuale cautelativa e conforme all'interpretazione più sfavorevole del dato normativo. La sezione osservava con riferimento alla valutazione di cui all'art. 37 c.p.a., che la parte ricorrente aveva richiamato, a sostegno della dedotta scusabilità della violazione dei

termini previsti dagli articoli 48 e 119 c.p.a., la pronuncia difforme resa dalla stessa Sezione del T.A.R. Piemonte in data 12 dicembre 2024**[57]**. Tuttavia, il Collegio rilevava che tale decisione, al contrario dell'orientamento del Consiglio di Stato che poteva essere conosciuto, era intervenuta in un momento successivo alla scadenza del termine dimezzato per il deposito dell'atto di trasposizione nel giudizio oggetto di causa e che quindi non poteva in alcun modo costituire un valido presupposto per fondare un legittimo affidamento in capo alla parte ricorrente, circa la correttezza dell'interpretazione da essa prospettata. Dunque, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Terza, si persuadeva a dichiarare l'inammissibilità del ricorso.

7. Considerazioni conclusive

L'analisi condotta sull'evoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, e sulla pronuncia in nota, evidenzia le ambiguità di un sistema che, pur animato da intenti di modernizzazione e conformazione ai principi costituzionali e sovranazionali, tradisce la propria vocazione giustiziale con compromessi strutturali. Nato come prosecuzione simbolica del ricorso al Re, l'istituto sopravvive nel contesto repubblicano come un ibrido irrisolto, sospeso tra l'amministrazione e la giurisdizione. Le riforme legislative e i continui mutamenti giurisprudenziali ne hanno enfatizzato la dimensione giustiziale, ma è proprio tale dimensione a sottolinearne tutte le criticità e seppur apprezzabili i tentativi di collocarlo in una categoria industriosa dal punto di vista creativo, questa risulta poco utile nella prassi. La sua dichiarata natura ibrida ha fatto sì di non emanciparlo definitivamente dalla sua natura di atto amministrativo. Si è così creata un'apparenza di giurisdizionalità, più formale che sostanziale, che perpetua l'ambiguità tra autotutela e giustizia eteronoma. La pronuncia in commento diventa quindi una cartina di tornasole: il meccanismo della trasposizione ex art. 48 c.p.a., anziché costituire un raccordo funzionale tra i due binari dell'alternatività, finisce per mostrare le distorsioni di un sistema che ha sacralizzato la celerità a scapito della proporzionalità. L'impatto del rito abbreviato ex art. 119 c.p.a. – con il dimezzamento dei termini – trasforma il principio di efficienza processuale in un apparato preclusivo, che punisce il ricorrente per la complessità stessa dell'ordinamento. In tale quadro, l'equiparazione del deposito dell'atto di trasposizione alla notificazione del ricorso introduttivo e la correlata applicazione dei termini di dimidiazione rappresentano una semplificazione solo apparente: una scorciatoia che, in nome della speditezza, genera asimmetrie procedurali e scelte al buio per il cittadino, in evidente contrasto con la parità delle armi. Inoltre, la Sezione adita, aderendo a una concezione formalistica della scusabilità dell'errore *ex* art. 37 c.p.a. comprime ancor di più il diritto di

azione. Il riferimento ai soli orientamenti "conoscibili" che giustificano la scusabilità, trascurano, di fatto, le incertezze giurisprudenziali evolutive e complessità fattuali. Tale approccio restringe indebitamente l'istituto, ostacolando una valutazione elastica proporzionata all'effettività della tutela.

In prospettiva, l'equilibrio irrisolto tra semplificazione e garanzie rende il ricorso uno strumento utile ma problematico, più sintomo di crisi paragiurisdizionale che modello evolutivo: senza una riforma organica per un giudicato amministrativo stabile, esso rischia di perpetuare asimmetrie procedurali, tradendo l'obiettivo di una giustizia amministrativa moderna.

[1] Così in Cons. Stato, I, parere, n. 2553 del 2014: «Il ricorso straordinario trae origine dalle istanze in via di giustizia e di grazia proposte al sovrano nelle monarchie assolute e aventi ad oggetto sia provvedimenti giudiziari che amministrativi. Il re pronunciava sul ricorso, acquisito in un primo tempo il parere del Consiglio dei memoriali, successivamente, quando il Consiglio dei memoriali fu unito al Consiglio di Stato, il parere del Consiglio di Stato (Costituzioni generali di Vittorio Amedeo II del 1770). I ricorsi avverso le sentenze furono attribuiti alla cognizione del Magistrato di Cassazione dall'art. 2 del regio editto 30 ottobre 1847, n. 653».

[2] Sul tema è sterminata la dottrina, M. Nigro, Le decisioni amministrative, Jovene, Napoli, 1953, p. 86; A. M. Sandulli, Sull'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja, Bologna, 1953, p. 89; M. Immordino, Il ricorso straordinario al Capo dello Stato, in F. G. Scoca (a cura di), Giustizia amministrativa, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 619 e ss.; O. Ranelletti, Le guarentigie della giustizia nella P.A., Giuffré, Milano, 1934, p. 265; V. Bachelet, Il ricorso straordinario al Capo dello Stato e garanzie giurisdizionali, in Studi in onore di G. Zanobini, I, Milano, 1965, pp. 99 ss.; M. L. Torsello, C. Buglia, Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, in giustizia-amministrativa.it, 5, 2022; G. Zanobini, Corso di diritto amministrativo, II, La giustizia

amministrativa, VIII, Giuffré, Milano, 1958, p. 32; L. Carbone, La revisione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e la riaffermata natura giurisdizionale del rimedio di tutela, in Foro amm. T.A.R., 2009, pp. 2664 ss; F. Cammeo, Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa, Milano, 1910; P. Virga, La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, Vallardi, Milano, 1976, p. 91; A.M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Jovene, Napoli, 1989, II, pp. 1265; A. Travi, Ricorso straordinario al Capo dello Stato, in Dig. Pubbl., 13, 1997, pp. 421 ss.; L. Mazzarolli, Riflessioni sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: persistente attualità e problemi irrisolti del principale istituto di amministrazione giustiziale, in Dir. amm., 2004, pp. 691 ss.; R. Juso, R.Rolli, Lineamenti di di giustizia amministrativa, Giuffrè Editore, 2012, pp. 91 e ss.; G. Urbano, Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, uno strumento di tutela tra passato e futuro, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023.

[3] Il ricorso straordinario al Capo dello Stato affonda le sue radici nel Settecento giuridico dello Stato Sabaudo sotto i Regni di Vittorio Amedeo II e Carlo Emanuele III. I primi riferimenti si rintracciano nelle Costituzioni piemontesi del 1723, mentre il primo fondamento normativo risale alla legge 30 ottobre 1859, n. 3707 (spec. artt. 15, c. 1, n. 4, e 16) ai sensi della quale detto consesso diventa il giudice supremo del contenzioso amministrativo.

[4] Il Re dell'*Ancient Regime* era dotato di ampi poteri giurisdizionali esso, infatti, amministrava la giustizia attraverso organi variamente organizzati e legittimati ed esercitava la funzione giurisdizionale attraverso la "giustizia concessa", la "giustizia delegata" e la "giustizia ritenuta". Quest'ultima aveva un carattere residuale essendo ciò che rimaneva al Re in persona «escludendo la giustizia che egli tollera sia amministrata dalla Chiesa o dai signori, e ugualmente escludendo quella che egli ha delegato ai suoi *officiers* titolari». L'attività giudiziaria del "*Grand Conseil*", delle "*évocationes*" e delle "*cassations*" erano considerate parte integrante della giustizia ritenuta. Sul tema P. Alvazzi del Frate, Appunti di storia degli ordinamenti giudiziari. Dall'assolutismo francese all'Italia repubblicana, Aracne, Roma, 2009, spec. pp. 15-17 e 23 ss.; R.

Villers, La justice retenue en France, Cours d'histoire des istitutions politiques et administratives du Moyen age et des temps modernes (1969-1970), Les Cours de droit, Paris, 1970, spec. p. 95.

[5] Cfr. In senso sfavorevole all'ottemperanza, Cass. civile, SS. UU. Sent. 2 ottobre. 1953, n. 3141. Tuttavia, tale annosa questione venne definitivamente risolta dalle Sezioni Unite della Cassazione che, con la sentenza 28 gennaio 2011, n. 2065, risolsero la *vexata quaestio*, ammettendo l'applicabilità della disciplina processuale e, quindi, dell'istituto dell'ottemperanza non solo al giudicato formatosi sulle sentenze emesse dal Giudice Amministrativo, ma altresì alle decisioni rese in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato (ovvero al Presidente della Giunta Regionale Siciliana). Il tema fu definitivamente trattato anche dall'Adunanza Plenaria n. 7 del 2015, che ha statuito per l'ottemperabilità, definendola «una qualitas non sovrapponibile a quella diversa della sussistenza di un giudicato resistente al potere della legge». Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il diritto all'esecuzione delle decisioni definitive e vincolante che le ha pronunciate, è parte integrante del «diritto a un tribunale» (Scordino c. Italia, GC, 2006, § 196; Hornsby c. Grecia, 1997, § 40; Burdov c. Russia, 2002, §§ 34 e 37), nell'ampia accezione 'convenzionale', inclusiva cioè anche di organi non inseriti nell'apparato giudiziario.

[6] Infatti, in passato non pochi sono stati coloro che propugnavano addirittura l'abrogazione di un rimedio ritenuto inutile, cfr. D'Arpe, Il ricorso straordinario al Capo dello Stato: un antico istituto destinato ad un rapido tramonto, in Foro amm. TAR, 2004, 3224 ss.; Martire, Necessità di sopprimere il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in Foro amm., 1965, III, 191 ss.; Cantucci, La permanenza del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dopo le recenti riforme, in Studi in memoria di E. Guicciardi, Padova, 1975, 167 ss.

[7] Sui tentativi di soppressione cfr. M. L. Torsello, C. Buglia, Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, in giustizia-amministrativa.it, 5, 2022, p. 5: «Questa soppressione … 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» i quali richiamano Giovanni Giolitti sul tema della soppressione del ricorso straordinario; N. Martire, Necessità di sopprimere il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in Foro amm., 3, 1965, p. 191; M. Cantucci, La permanenza del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dopo le recenti riforme, in Studi in memoria di E. Guicciardi, Padova, 1975, pp. 167 ss., spec. p. 183.

[8] Quando si parla di altri rimedi si fa riferimento al ricorso gerarchico proprio, improprio e al ricorso in opposizione. Sulla disciplina dei ricorsi amministrativi, A. Travi, Ricorsi amministrativi, (voce) in Dig. disc. pubbl., XII, Torino, 1997, 381 ss.; G. Ferrari, I ricorsi amministrativi, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, 2003, 4147 ss.; A. Travi, Lezioni di giustizia amministrativa, Torino, 2013, 143 ss.; M. Immordino, I ricorsi amministrativi, in Giustizia amministrativa, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2013, 609 ss.

[9] È lo stesso art. 8, comma 2, del dPR n. 1199 del 1971 a stabilire che "Quando l'atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato." Sul tema F. Arcadio, Rapporto tra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale, principio di alternatività, in L'amministrazione italiana, n. 4, 2008, p. 552.

[10] Il rapporto tra ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario al Capo dello Stato, come è noto, è governato dal criterio dell'«alternatività». Cfr. Cons. Stato n. 3062/2018 ove si precisa che: "Il ricorso straordinario al Capo dello Stato è un rimedio alternativo rispetto al ricorso giurisdizionale sicché, proposto il primo, non è più esperibile il secondo e viceversa. Tale regola risponde al principio del ne bis in idem, essendo preordinata ad evitare che, sullo stesso provvedimento, il Consiglio di Stato si pronunci due volte, sebbene in veste diversa (id est, straordinaria e giurisdizionale), a tutela, dunque, più che dei privati ricorrenti della giurisdizione, avendo lo scopo di evitare il rischio di due decisioni contrastanti sulla medesima controversia". In senso conforme Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 2012, n. 2185; Cons. Stato, sez. II, 1 ottobre 2013, n. 4489; Cons. Stato, sez. I, 16 dicembre 2015, n. 211; Cons. Stato, sez. I, 6 marzo 2019, n. 866; Cons. Stato Sez. III, 7 gennaio 2020, n. 112.

[11] Sul tema P. Tanda, Le nuove prospettive del ricorso straordinario, in Nuovi problemi di amministrazione pubblica, Studi diretti da F.G. Scoca, 2014, Torino, p. 156. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. III, 10/03/2010, n. 3255; Cons. Stato, Sez. II, 16/11/2009, n.1218; Cons. Stato, Sez. II, 19/11/2008, n. 3731. In senso conforme all'inammissibilità dell'azione risarcitoria Cons. Stato, Sez. VI, 30 maggio 2011, n. 3224; giurisprudenza più risaliente e minoritaria considerava ammissibile anche pretese risarcitorie Cons. Stato, Sez. IV, 15 dicembre 2000, n. 6695.

[12] La Corte di Cassazione, con ordinanza del 29 ottobre 1964, sollevava una questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, commi 2 e 3, T.U. Consiglio di Stato, nella parte in cui poneva in alternativa ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, ritenendo che tale alternatività poteva contrastare con l'art. 113 Cost., norma posta a garanzia della tutela giurisdizionale di diritti e interessi legittimi avverso gli atti della pubblica amministrazione.

[13] Corte Cost. sent. n. 78/1966, con la quale la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Cassazione sull'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato (art. 34 T.U. 1924).

[14] La doglianza era riferita alla circostanza che "lo Stato, estendendo agli atti amministrativi regionali il proprio potere di decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, invade le competenze amministrative riservate alle Regioni dall'art. 118 Cost., in relazione con gli artt. 4 e 81 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, concernente il trasferimento e la delega alle Regioni di funzioni amministrative dello Stato".

[15] Cfr. Tar Calabria-Reggio Calabria, ord. 9 giugno 1999, n. 825, "a) non si rinviene nella legge di delega alcuna determinazione, da parte del Parlamento, di principi e criteri direttivi nonché di definizione dell'oggetto su cui delegare la funzione legislativa; b) è da escludere che, con decreto legislativo ed in assenza di valutazioni parlamentari, possano essere attribuite funzioni al Presidente della Repubblica; c) neppure può essere attribuita, con legge, al Presidente della Repubblica una competenza «non nominata» nella Costituzione, ulteriore rispetto a quelle

individuate dall'art. 87, cost. né ad esse riannodabile; d) pur ammesso che si possano ritenere presenti, nella legge di delega, i presupposti dell'art. 76, Cost. i suddetti articoli della legge delegata contrastano con i generali principi di semplificazione, snellimento nonché economicità del procedimento amministrativo".

[16] In tal caso la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del d.P.R. n. 1199/1971, considerando che la legge delega n. 249/1968 (art. 4, come mod. l. 775/1970), con la sua formula generica volta a disciplinare i procedimenti amministrativi nei vari settori, comprende naturalmente anche i ricorsi amministrativi – e in particolare il ricorso straordinario, riconosciuto come autonomo procedimento amministrativo di secondo grado dalla sentenza n. 298/1986. Pur in assenza della legge generale sull'azione amministrativa, l'art. 4 forniva criteri direttivi sufficienti (semplificazione, snellimento, eliminazione duplicazioni) per orientare l'attività governativa. L'intervento del Consiglio di Stato è risultato legittimo ex art. 14 R.D. 1054/1924, mentre la firma del Presidente della Repubblica sui provvedimenti rientra in una prassi costituzionale consolidata (Sent. 35/1962), senza ledere l'art. 87 Cost. Il decreto si è attenuto ai principî delegati confermando la natura atipica del ricorso straordinario, già emersa nell'epoca monarchica, adeguandone l'alternatività ai principî della Sentenza Corte Cost. n. 1/1964 e valorizzandone l'economicità attraverso modica spesa, assenza di assistenza legale obbligatoria e termini ampi, coerentemente con l'altissimo livello dell'apparato statale coinvolto.

[17] In dottrina, dopo la Legge n. 69 del 2009 si è aperto, sul piano interpretativo, il confronto tra due orientamenti: da un lato, la dottrina tradizionale, che – valorizzando il dato letterale, la procedura priva di giudicato e la soggezione del decreto al controllo della Corte dei conti – continua a negare la natura giurisdizionale dell'istituto; dall'altro, un filone inizialmente minoritario, sostenuto da parte della giurisprudenza, che ravvisa nella riforma del 2009 una "mutazione genetica" del rimedio, tale da conferirgli connotati propriamente giurisdizionali. Non essendo questa la sede opportuna per l'analisi circa la natura giustiziale amministrativa o

giurisdizionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per un'analisi approfondita si rimanda a G. Mancini Palamoni, Attorno alla natura giuridica del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e alla sua utilità, Ceridap, Fasc. 4/2024.

Per la riforma operata dalla legge n. 69 del 2009, A. Giusti, Il ricorso straordinario dopo la legge n. 69 del 2009. Notazioni a margine di T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 16 marzo 2010, n. 4104, in Dir. proc. amm., 2010, 1008 ss.; G. Martini, Il 'ricorso straordinario' al Capo dello Stato dopo la riforma introdotta con la L. 69/2009, in www.giustamm.it, 2/2010. Quanto alla giurisprudenza si vedano, C. Cost., sent. 21 luglio 2004, n. 254; Id., ord., 13 marzo 2001, n. 56; Id., 31 dicembre 1986, n. 298; Id., 24 luglio 1982, n. 148; 25 febbraio 1975, n. 31; Id., ord. n. 56 del 2001; Cass. civ., sez. un., 18 dicembre 2001, n. 15978; 2 ottobre 1953, n. 3141.

[18] Orientamento precedente sostenuto dalla Corte Cost. Sent. 13 dicembre 2004, n.254.

[19] Cons. Stato, Ad. Plen., 7 maggio 2013, n.9.

[20] Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5.

[21] Corte Cost. 9 febbraio 2018, n. 24 e 2 aprile 2014, n. 73.

[22] Sulla funzione giustiziale, F. Trimarchi Banfi, Modalità giustiziali e funzione giustiziale nei ricorsi amministrativi, in Le Regioni, 1985, 897 ss.; E. Balboni, Amministrazione giustiziale, Padova, 1986; T. Ancora, L'amministrazione giustiziale, in Cons. Stato, 1988, II, 1687 ss.; V. Caputi Jambrenghi, La funzione giustiziale nell'ordinamento amministrativo, Milano, 1991; M.P. Chiti, L'effettività della tutela avverso la pubblica amministrazione nel procedimento e nell'amministrazione giustiziale, in Scritti in onore di Pietro Virga, Milano, 1994, 543 ss.; A. Pajno, Amministrazione giustiziale, (voce) in Enc. giur. Treccani, Roma, 2000; A. Carbone, Il ricorso straordinario al presidente della repubblica come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione, in Dir. proc. amm., 1, 2015; M.R. Spasiano, La funzione giustiziale nell'amministrazione pubblica, in M.R. Spasiano, D. Corletto, M. Gola, D.U. Galetta, A. Police, C. Cacciavillani (a cura di), La pubblica amministrazione e il suo diritto, Bologna, 2012, 393 ss.

[23] Sulla funzione giurisdizionale, L. Carbone, La revisione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e la riaffermata natura giurisdizionale del rimedio di tutela, in www.giustizia-amministrativa.it; A. Auletta, Il legislatore "muove un passo" verso la giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in Foro amm. T.A.R., 2009, 1619 ss.; F. Salvia, Il ricorso al Capo dello Stato e l'effettività della tutela (rilievi critici sull'approccio), in Foro amm. CDS, 2009, 1606 ss.; S. Casilli, Sulla natura giurisdizionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. L'Adunanza Plenaria si pronuncia sulla violazione del principio di alternatività (nota a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 7 maggio 2024, n. 11), in Giustiziainsieme.it, 2024; S. Casilli, La tutela esecutiva per la decisione resa in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: gli ultimi sviluppi, tra evoluzione e arresti giurisprudenziali (nota a Consiglio di Stato, Sezione Prima, 28 febbraio 2022, n. 475), Giustiziainsieme.it, 2023.

[24] L'atto conclusivo ha la forma del decreto a firma del Presidente della Repubblica, il quale, in forza di quanto stabilito dalla legge n. 69 del 2009, è tenuto a conformarsi al parere reso dal Consiglio di Stato cui il legislatore ha riconosciuto, in tale ambito, una funzione sostanzialmente giurisdizionale. Quanto alla forma si v. Cons. Stato, I, parere, 12 novembre 2019, n. 2848, Cons. Stato, parere, 22 novembre 2019, n. 2935.

[25] C. Cost., sent. 63 del 2023; C. Cost., n. 24 del 2018; Cass. civ., sez. un., n. 15978 del 2001, n. 3141 del 1953; Cons. Stato, sez. I, n. 2848 del 2019.

[26] Cons. Stato, Ad. pl., 7 maggio 2024, n. 11.; Cons. Stato, sez. I, parere 30 agosto 2024, n. 1166 e, conformemente, Cons. Stato, sez. I, parere 29 agosto 2024, n. 1165; Ad. Plen., 7 maggio 2024, n. 11; sez. I, parere 17 ottobre 2022, n. 1728; C. Cost., sent. 7 aprile 2023, n. 63.

[27] Cfr. Corte di giustizia, Sez. V, Sent. del 16 ottobre del 1997, in cause riunite da C-69/96 a C-79/96 Garofalo e altri contro Ministero della Sanità e Unità Sanitaria Locale (USL) n. 58 di Palermo.

[28] Ciononostante, nell'identificazione degli organi giurisdizionali funzionali ad individuare i soggetti legittimati al rinvio pregiudiziale *"potrebbe anche non coincidere, in certi casi, con quella della legge nazionale, le due sfere essendo distinte* [essendo] *possibile che la necessità d'interpretare e di applicare uniformemente il trattato… porti a riconoscere natura di «giurisdizione», ai sensi dell'articolo* [267 TFUE] *a un organismo che la legge del paese cui esso appartiene non considera esplicitamente come tale"*. Si v. conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand nella causa 61-65, Goebbels Vaassen c. Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf in eur-lex.europa.eu.

[29] Si v. Corte EDU Sent., Nardella c. Italia, n. 45814/99, 28 settembre 1999-VI. Va, infatti, ricordato che nella decisione 28 settembre 1999, la Corte Europea ricostruisce la disciplina dell'istituto del ricorso straordinario come rimedio speciale ed esclude che esso – del ritardo nella cui decisione il ricorrente si doleva nel caso di specie – ricada nell'ambito di applicazione della Convenzione. Per la stessa ragione osserva che il ricorso al Presidente della Repubblica non rientra fra quelli che devono essere esperiti previamente al ricorso ex art. 35 della Convenzione stessa. Ciò premesso, nella pronuncia è sottolineato come, optando per il gravame speciale del ricorso straordinario, il ricorrente (che pure è stato informato della possibilità di proporre il ricorso giurisdizionale) sceglie esso stesso di esperire un rimedio che si pone fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione (sul punto cfr. Cons St., sez. I, 12 novembre 2019, n. 2848).

[30] Tra gli organi ai quali è stata riconosciuta la qualità di «tribunale», ad esempio, vanno citate: un'autorità regionale per le operazioni immobiliari (Sramek c. Austria, 1984, § 36); una Commissione per il risarcimento delle vittime di reati (Rolf Gustafson c. Svezia, 1997, § 48); un Comitato per la risoluzione di controversie forestali (Argyrou e altri c. Grecia, 2009, § 27); il Tribunale arbitrale dello sport (Mutu e Pechstein c. Svizzera, 2018, § 149), e una Commissione arbitrale in materia calcistica (Ali Rıza e altri c. Turchia, 2020, §§ 202-204); organi istituiti per compiere un'ulteriore valutazione dell'abilità dei giudici e dei pubblici ministeri del Paese di

svolgere le loro unzioni (Xhoxhaj c. Albania, 2021, §§ 283 e ss., Loquifer c. Belgio, 2021, § 55). Cfr. Cons. di St., A.P., 7 maggio 2024, n. 11.

[31] Si v. Corte EDU Sent., Nasalli Rocca c. Italia, n. 8162/02, 31 marzo 2005.

[32] Cfr. Sent. Corte EDU, Tarantino e altri c. Italia, Ricorsi riuniti nn. 25851/09, 29284/09, 64090/09, 2 aprile 2013.

[33] Cfr. Sent. Corte EDU, Mediani c. Italia, n. 11036/14, 1 ottobre 2020.

[34] L'art. 37, comma 6, lettera s), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), nel sostituire l'art. 13, comma 6-bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia) ha introdotto alla lettera e) di detto comma 6-bis, il pagamento del contributo unificato per i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, notificati a partire dal 7 luglio 2011, ossia ai ricorsi notificati successivamente al 6 luglio 2017, data di entrata in vigore del citato D.L. n. 98 del 2011 (cfr. art. 37, comma 7). In particolare, per i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica è stato istituito il codice tributo "GA04" denominato "Contributo unificato per i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica – cod. Uff. 8R5 descrizione CdS CONSULTIVE – ROMA.

[35] Per le procedure di affidamento di pubblici contratti di lavori, servizi, e forniture il c.p.a. sancisce un'espressa esclusione del rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (art. 120, co. 1, c.p.a.).

[36] Originariamente il termine per esperire tale rimedio non era neanche previsto e soltanto nel 1907 venne fissato in 180 giorni e, poi, nel 1971 ridotto a 120 giorni.

[37] È ampiamente critico sulle ragioni di opportunità M. Calabrò, Modelli di tutela non giurisdizionale: i ricorsi amministrativi. Report annuale – 2013 – Italia, in ius-publicum.com, 2013, pp. 34 e ss.

[38] Gli atti venivano impugnati, in sede di ricorso straordinario, per i seguenti motivi, così formulati nel ricorso e riprodotti nell'atto di trasposizione: 1. Illegittimità del documento tecnico per violazione dell'art. 37, comma 2, lett. B) del D.L. 201/2011. 2. Violazione dell'art. 76, commi 2 e 3, del D.L. n. 1/2012 conv. nella Legge 27/2012, con riferimento alla misura 6.2 del documento tecnico. Eccesso di potere. Illogicità manifesta. 3. Violazione dell'art. 6, comma 2, della direttiva 2009/12/CE, degli artt. 76 e 78 del D.L. 1/2012 convertito nella Legge 27/2012, con riferimento alla misura 8.1.4 del documento tecnico. 4. Violazione dell'art. 6, comma 2, della direttiva 2009/12/CE, degli artt. 71, comma 3, 76 e 78 D.L. 1/2012 convertito nella Legge 27/2012, con riferimento alla misura 10.6 del documento tecnico. 5. Violazione del principio di effettività dei costi *ex* art. 71, comma 3, del D.L. 1/2012 convertito nella Legge 27/2012, dell'art. 8 lett. d) ed e) della direttiva 2009/12/CE e dell'art. 108 TFUE, con riferimento alle misure 10.2.4 lett. d) e 10.2.10 del documento tecnico. 6. Violazione dell'art. 11 *nonies* del D.L. 203/2005 conv. nella Legge n. 248/2005 e dell'art. 37, comma 2, lett. B) del D.L. 201/2011 convertito nella legge 214/2011, con riferimento alla misura 10.8 del documento tecnico. 7. Violazione del principio di effettività dei costi *ex* art. 71, comma 3, del D.L. 1/2012 convertito nella Legge 27/2012, con riferimento alla misura 10.1.2.5 del documento tecnico e contraddittorietà con le misure concorrenti 10.1.1.1 e 27.3.1 del documento tecnico. 8. Violazione della direttiva 2009/12/CE, dell'art. 291 TFUE e dell'art. 10 della Legge n. 37/2019, con riferimento alla misura 30 del documento tecnico., cfr. pag nn. 4-5 della sentenza in nota.

[39] In virtù della lett. b) dello stesso 119 c.p.a., ove si legge che il rito abbreviato comune a determinate materie si applica anche ai provvedimenti adottati dalle Autorità amministrative indipendenti, con esclusione di quelli relativi al rapporto di servizio con i propri dipendenti.

[40] Quanto all'operatività del regime *ex* art. 48 c.p.a, la giurisprudenza ne ha ampliato la sfera di operatività, indicandone l'applicazione non solo in riferimento all'impugnazione del medesimo atto amministrativo, ma anche in tutte quelle ipotesi di atti presupposti e consequenziali, sul punto T.A.R. Liguria, 11 dicembre 2012, n. 1589, in Foro amm. T.A.R., 2012, 3827; Cons., Stato, Sez.

IV, 16 aprile 2012, n. 2158, in Riv. giur. edilizia, 2012, 807; Cons. Stato, Sez. II, 22 giugno 2011, n. 3035, in Foro amm. CDS, 2011, 2151.

[41] Cfr. G. La Rosa, La tardiva opposizione al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e la (in)applicabilità dell'art. 48, comma 3, c.p.a., giustiziainsieme.it, 2022, il quale richiama gli orientamenti giurisprudenziali: "in tema di ricorso straordinario al Capo dello Stato è applicabile il periodo di sospensione dei termini feriali alla fase di opposizione: in conseguenza dell'entrata in vigore del nuovo codice del Processo Amministrativo si è progressivamente attenuata la diversità tra natura amministrativa e giurisdizionale delle decisioni conclusive, rispettivamente dei ricorsi al Capo dello Stato e delle sentenze del g.a. e, anche laddove non si intenda valorizzare le analogie tra i due giudizi, va rilevato che il termine di 60 giorni per l'opposizione dei controinteressati all'ulteriore corso del rimedio straordinario e per il trasferimento in sede giurisdizionale della controversia (previsto dall'art. 10, d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199), ha natura processuale, in quanto concernente il giudizio davanti al g.a. e non viceversa il ricorso straordinario; pertanto, si applicano le norme sulla sospensione dei termini in periodo feriale" T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 dicembre 2013, n. 1406; in senso difforme l'atto in parola non avrebbe natura processuale, non potendo, dunque, beneficiare della sospensione feriale Cons. Stato, Sez. V, 2 marzo 2010, n. 1186.

[42] Così T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 557/2011.

[43] Per una recente applicazione, Tar Lazio, sez. I, 22 maggio 2022, n. 5794.

[44] In dottrina si è parlato di diritto potestativo processuale, in quanto il ricorrente nulla può opporre qualora sussistano i presupposti di legge (legittimazione attiva e termine perentorio per proporlo, la cui verifica compete al Tribunale ad *quem*). P. Jaricci, La trasposizione del ricorso straordinario al vaglio della Corte Europea, in contabilità-pubblica.it, 2015.

[45] La giurisprudenza è consolidata nel ritenere che «il rito abbreviato trova la sua ragion d'essere nell'esigenza che i giudizi in talune materie di particolare interesse, strategico o

finanziario, dello Stato e della comunità vengano definiti con sollecitudine e con priorità rispetto alla generalità delle controversie; in tale prospettiva, l'alienazione dei beni dello Stato e degli altri enti pubblici riveste tali connotati, non solo per quel che attiene ai programmi generali di dismissione delle proprietà pubbliche ma anche agli atti attuativi dei programmi medesimi, in quanto strumenti essenziali per il risanamento della finanza pubblica» cfr. C.d.S., Sez. VI, 29 maggio 2012, n. 3180.

[46] La disciplina previgente fa riferimento all' art. 23 bis, commi 1, lett. b, e 2, della legge n. 1034 del 1971 (c.d. Legge Tar).

[47] Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 24 luglio 2007, n. 4136.

[48] Sul tema, R. De Nictolis, Il rito abbreviato comune a determinate materie nel nuovo codice del processo amministrativo, in giustizia-amministrativa.it, par. 4.2, 2010.

[49] Così Cons. Stato, sez. IV, 24 luglio 2007 n. 4136.

[50] Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 10 giugno 2022, n. 7674

[51] Si fa espresso riferimento alla sentenza del Tar Piemonte n. 1284 del 12 dicembre 2024, che veniva richiamata a sostegno della tesi del ricorrente, la quale ricostruiva una precedente impostazione cui aveva aderito la stessa sezione. Nella sentenza citata la sezione aveva superato gli ostacoli processuali di ordine preliminare in quanto, pur sussistendo un lieve scostamento temporale tra il deposito dell'atto di costituzione e la notifica dell'avviso di costituzione, entrambe le formalità previste dall'art. 48, comma 1, c.p.a. erano state eseguite entro il termine perentorio complessivo di sessanta giorni decorrente dall'opposizione del controinteressato. In particolare: il deposito dell'atto di costituzione era avvenuto entro trenta giorni, rispettando anche l'eventuale dimezzamento dei termini previsto dall'art. 119, comma 2, c.p.a.; la notifica dell'avviso di costituzione, pur avvenuta oltre i trenta giorni, era stata comunque eseguita entro il limite dei sessanta giorni fissato dalla norma. Sul tema la sezione richiamava i precedenti giurisprudenziali non lineari nelle decisioni relative al caso di specie ed in ragione di tale

ambivalenza riteneva applicabile la disciplina della rimessione in termini per errore scusabile. Si v. T.A.R. Emilia-Romagna – Parma, Sez. I, 18/01/2024, n. 9; T.A.R. Calabria – Catanzaro, Sez. II, 24/01/2019, n.165; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 26/02/2016 n. 241; Cons. Stato, Sez. V, 24/07/2007, n. 4136, T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. III, 106/05/2013 n. 1159; T.A.R. Sicilia – Catania, Sez. I, 03/05/2011 n. 1091; Cons. Stato, Sez. V, 23/06/2008, n. 3104).

[52] In senso conforme v. Cons. Stato, Sez. VI, 20 agosto 2019, n. 5771; Cons. Stato, Sez. IV, 26/10/2018, n. 6124; Cons. Stato, Sez. VI, 21/11/2016, n. 4849; Cons. Giust. Amm. Sic., 06/09/2016, n. 284; Cons. Stato, Sez. VI, 24/02/2014, n. 859.

[53] Cfr. T.A.R. Lombardia-Brescia, sent. n. 371 del 18 maggio 2020; T.A.R. Lombardia-Brescia, sez. I, sent. n.204 del 6 marzo 2023, tutte conformi nel ritenere che "ragioni di ordine logico, oltre che di sistematicità, impongono di ritenere applicabile la dimidiazione del termine anche nel caso della trasposizione … Alla stessa soluzione si addiviene anche in forza della lettura della norma alla luce della sua ratio, che è quella di garantire il diritto alla difesa, assicurando il mantenimento dell'ordinario termine decadenziale per esercitare l'accesso alla giustizia, nonostante il dimezzamento di tutti gli altri termini endogiudiziali, tra cui quello per la trasposizione. Essa, infatti, non integra una nuova esplicazione del diritto alla difesa, se non mediante la mera riassunzione, che non richiede alcun particolare adempimento giustificante l'equiparazione alla proposizione del ricorso e, dunque, il più lungo termine di sessanta giorni". Cfr. *ex multis* T.A.R. Veneto, Sez. II, 31 maggio 2024 n. 1251.

[54] La sezione è ferma nel ritenere che "è con l'opposizione che si apre la fase giurisdizionale della vicenda, senza che il deposito dell'atto di costituzione possa essere considerato quale "notificazione del ricorso introduttivo", al quale non si applicherebbe la disciplina generale del dimezzamento dei termini processuali previsti dall'art. 119 c.p.a., dovendosi al riguardo rammentare che, in base all'art. 10 del D.P.R. n. 1199 del 1971, l'atto di costituzione si limita a riproporre il ricorso proposto in sede amministrativa, senza poter essere integrato o modificato nei motivi e nelle conclusioni, mentre il successivo avviso di voler insistere nel ricorso va

notificato alle altre parti a pena di inammissibilità. L'atto di costituzione in nessun modo, dunque, può essere equiparato alla proposizione del ricorso, già introdotto, e – come ha sempre chiarito la giurisprudenza – nemmeno l'avviso di voler insistere nel ricorso – seppure dopo iniziali contrasti interpretativi in seno alla giurisprudenza – può essere assimilato alla notificazione del ricorso introduttivo in primo grado". Cons. Stato, sez. VII, sent. n. 1443 del 9 febbraio 2023.

[55] La giurisprudenza amministrativa è univoca nel ritenere la rimessione in termini per errore scusabile istituto di carattere eccezionale che deroga al principio fondamentale di perentorietà dei termini di impugnazione. Per tale ragione, è di stretta interpretazione e applicabile solo in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto, dal momento che un uso eccessivamente ampio della discrezionalità giudiziaria, che l'istituto presuppone, lungi dal rafforzare l'effettività della tutela giurisdizionale, potrebbe comportare un grave vulnus del pariordinato principio di parità delle parti relativamente al rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge processuale (cfr., tra le più recenti, Cons. Stato, sez. V, 3 agosto 2022 n. 6816; 20 dicembre 2021, n. 8458; 3 giugno 2021, n. 4257; 6 aprile 2021, n. 2764; sez. IV, 2 novembre 2021, n. 7292; 16 novembre 2020, n. 7042; 28 agosto 2018, n. 5066).

[56] Si v. nota n. 40, in cui si evidenzia che il filone è antecedente e quindi conoscibile dalle parti in un momento precedente ai fatti controversi, Cons. Stato, sez. VII, 9.2.2023, n. 1443.

[57] Si v. nota n. 39.