



16 SETTEMBRE 2026

Il ricorso straordinario tra tradizione e novità dopo il decreto-legge n. 19 del 2026

di Stefano Tarullo

Professore associato di Diritto Amministrativo
Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli»

Il ricorso straordinario tra tradizione e novità dopo il decreto-legge n. 19 del 2026*

di Stefano Tarullo

Professore associato di Diritto Amministrativo
Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli»

Abstract [It]: Il saggio è finalizzato ad offrire un quadro sistematico dell'istituto del ricorso straordinario all'indomani della sua riforma operata con il d.l. n. 19 del 2026, che ha trasferito la competenza decisoria dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio di Stato. Vengono affrontate le prime problematiche generate dalla modifica delle relative disposizioni contenute nel d.P.R. n. 1199 del 1971, con particolare riguardo alla controversa natura di questo importante rimedio di giustizia.

Title: The extraordinary appeal between tradition and innovation: reconstruction aspects after Legislative Decree No. 19 of 2026

Abstract [En]: This essay aims to provide a systematic overview of the extraordinary appeal institution following its reform with Legislative Decree no. 19 of 2026, which transferred decision-making power from the President of the Republic to the President of the Council of State. The initial issues arising from the amendment of the relevant provisions contained in Presidential Decree no. 1199 of 1971 are addressed, with particular attention to the controversial nature of this important judicial remedy.

Parole chiave: ricorsi amministrativi, ricorso straordinario, Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio di Stato, procedimento amministrativo contenzioso

Keywords: administrative appeals, extraordinary appeal, President of the Republic, President of the Council of State, contentious administrative proceedings

Sommario: 1. Le radici del ricorso straordinario e il significato della recente riforma. 2. Aspetti strutturali del ricorso straordinario. 3. Aspetti procedurali del ricorso straordinario. 4. La decisione del ricorso straordinario. 5. Le impugnazioni. 6. I termini del dibattito sulla natura del ricorso straordinario. 7. La riapertura del dibattito a seguito del d. l. n. 19/2026. 8. Osservazioni conclusive.

1. Le radici del ricorso straordinario e il significato della recente riforma

Il ricorso straordinario al Capo dello Stato, disciplinato dagli artt. da 8 a 15 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971 n. 1199, è quello che, tra i ricorsi amministrativi o «giustiziali», vanta la più lunga tradizione¹. Esso deriva storicamente dal ricorso al Re del passato ordinamento monarchico

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sulla nozione di «funzione giustiziale» dell'amministrazione, nella vastissima letteratura, si segnala la voce di A. PAJNO, *Amministrazione giustiziale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2000, II, pp. 1 ss., nonché i volumi di M. CALABRÒ, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2012; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione giustiziale nell'ordinamento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991; E. BALBONI, *Amministrazione giustiziale*, Cedam, Padova, 1986; E. RAGANELLA, L. VALLA, *La tutela giustiziale*, Milano, 2007. Nella saggistica si ricordano: M.S. GIANNINI, *Sulle decisioni amministrative contenziose*, in *Scritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 39 ss.; T. ANCORA, *L'amministrazione giustiziale*, in *Cons. Stato*, 1988, II, pp. 1687 ss.; M.R. SPASIANO, *La funzione giustiziale nell'amministrazione pubblica*, in M.R. SPASIANO, D. CORLETTI, M. GOLA, D.U. GALETTA, A. POLICE, C. CACCIAVILLANI (a cura di), *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Bologna, 2012, pp. 393 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Modalità giustiziali e funzione giustiziale nei ricorsi amministrativi*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 897 ss.; M.P. CHITI, *L'effettività della tutela avverso la pubblica*

ed è perciò l'erede diretto della c.d. «giustizia ritenuta», ossia esercitata direttamente e graziosamente dal Sovrano (vertice del potere esecutivo) sulla base di petizioni avanzate dai sudditi per sottoporre a verifica l'operato dei funzionari amministrativi. Nell'originario impianto normativo del d.P.R. n. 1199/1971 il ricorso straordinario veniva proposto al Presidente della Repubblica, cui spettava assumere la decisione dal punto di vista formale con proprio d.P.R. controfirmato dal Ministro competente².

A più riprese e con argomenti diversi, il rimedio in parola è stato considerato vetusto e superato da alcuni, proprio perché retaggio di una giustizia «regia» ed «accentrata». Rivelatasi subito inconsistente la corrente di pensiero incentrata sull'anomala connotazione squisitamente «sovrana» della competenza presidenziale³, i detrattori dell'istituto hanno posto l'accento sulla maggiore prossimità al cittadino della tutela giurisdizionale amministrativa assicurata da organi territorialmente distribuiti su base regionale; e ciò specialmente in seguito all'attuazione della l. n. 1034/1971, istitutiva dei Tribunali amministrativi nelle singole Regioni in ossequio all'art. 125 Cost.⁴. Nondimeno, lungi dall'essere relegato tra i tanti anacronismi del diritto amministrativo, il ricorso straordinario è stato mantenuto fino ai nostri giorni e, in larga

amministrazione nel procedimento e nell'amministrazione giustiziale, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 543 ss.; A.M. SANDULLI, *Funzione pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, pp. 200 ss.

² Sugli aspetti dogmatici del ricorso straordinario V. BACHELET, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e garanzia giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pp. 788 ss.; U. BORSI, *Sui ricorsi amministrativi al re al momento della proclamazione della Repubblica e sui ricorsi analoghi eventualmente istituibili*, in *L'amministrazione italiana*, 1946, pp. 168 ss. Per l'evoluzione dell'istituto v. invece L. MARUOTTI, *Il ricorso straordinario dalle origini fino alle modifiche di cui al d.lgs. 2010, n. 104. La concorrenza con il giudizio civile*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Zanichelli, Bologna, 2011, pp. 467 ss.; T. ANCORA, *Riconsiderazione dell'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, nella sua natura giuridica e nel suo funzionamento*, in *Cons. Stato*, 1986, II, pp. 1383 ss.; A. TRAVI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Utet, Torino, 1997, pp. 421 ss.; A. CARBONE, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tra interventi legislativi e arresti giurisprudenziali*, in *Corr. giur.*, 2014, pp. 224 ss.; A. SCOGNAMIGLIO, *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato: un istituto ancora irrisolto*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 1987 ss. A livello monografico v. M. BOSCO, *Natura e fondamento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1959; F. FRENI, *Il nuovo ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: storia, disciplina e natura del rimedio dopo la legge 18 giugno*, n. 69, Dike, Roma, 2013; P.L. LODI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (Rassegna di giurisprudenza)*, in *Cons. Stato*, 2004, II, pp. 1863 ss.; C. PUZZO, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2012; L. BERTONAZZI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: persistente attualità e problemi irrisolti del principale istituto di amministrazione giustiziale*, Giuffrè, Milano, 2008.

³ Era questa la posizione minoritaria di A.S. AGRO, *Osservazioni sull'ammissibilità attuale del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Rass. Amm. Stato*, 1948, pp. 1 e ss., contrastata dalla lucida analisi (relativa al significato dell'art. 87 Cost.) di A.M. SANDULLI, *Sull'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, Bologna, 1953, pp. 401 ss.

⁴ L'eliminazione del ricorso straordinario, perché superato dai tempi, è stata largamente propugnata in dottrina. Per tutti M. CANTUCCI, *La permanenza del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dopo le recenti riforme*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, pp. 167 ss.; V. MARTIRE, *Necessità di sopprimere il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Foro amm.*, 1965, III, pp. 191 ss. Più recentemente E. D'ARPE, *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato: un antico istituto destinato ad un rapido tramonto*, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2004, pp. 3224 ss. Molto critico pur dopo la riforma introdotto con la l. n. 69 del 2009 appare C. VOLPE, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: un rimedio antico ma ancora attuale?*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2015. Cfr. anche ID., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in P. CIRILLO (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Cedam, Padova, XLII, 2014, pp. 1406 ss. In termini fortemente problematici v. anche G. GIOVANNINI, *Il ricorso straordinario come strumento alternativo alla giurisdizione amministrativa; il difficile percorso di un rimedio efficace*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 61 ss., e N. PIGNATELLI, *Sulla natura del ricorso straordinario: le scelte del legislatore (art. 69 l. 69/2009)*, in *www.giustamm.it*, 2009.

prevalenza, valutato come un rimedio giustiziale utile ed efficace anche in termini di deflazione delle vertenze giurisdizionali⁵. La pratica ha confermato la vitalità di questo strumento, principalmente perché esso consente al cittadino di ottenere una tutela non «sacramentale» e normalmente più celere e meno costosa rispetto a quella giurisdizionale, non imponendo peraltro il patrocinio legale. Ma vi sono altri vantaggi: il più esteso termine per ricorrere permette all'interessato non soltanto di «recuperare» un rimedio di giustizia quando l'impugnativa giurisdizionale non possa più essere proposta per tardività, ma anche di «prendere tempo» di fronte a rapporti amministrativi in evoluzione, i cui esiti incerti e potenzialmente favorevoli sconsiglino di affrontare un oneroso e magari vano processo⁶.

In realtà, siffatti presunti vantaggi, in termini di celerità e risparmio di spesa, sono molto meno effettivi di quanto non si pensi. Il processo amministrativo, con il codice del 2010 e le diverse successive novellazioni, ha introdotto una serie di riti speciali e di istituti di accelerazione che permettono adesso di ottenere un pronunciamento giurisdizionale in tempi molto più rapidi di quanto non accadesse in passato, a fronte di un ricorso straordinario che viceversa vede la fase istruttoria affidata alle tempistiche non sempre sollecite dei Ministeri. Inoltre, il ricorso straordinario è soggetto a un onere fiscale non lieve (contributo unificato) parificato a quello ordinario del processo amministrativo⁷. Senza poi considerare che il rimedio amministrativo di che trattasi è fondato su motivi di legittimità; questa connotazione strutturale e tecnicamente impattante spinge in genere il ricorrente ad avvalersi delle competenze di un professionista, riducendo il patrocinio legale facoltativo ad eventualità pressoché teorica.

Va comunque osservato che la propensione alla conservazione del ricorso straordinario, pur con le sue criticità, è stata condivisa dalla maggioranza dei commentatori. Essa, segnatamente, è stata ritenuta armonica con la tendenza ordinamentale a valorizzare i metodi di «*alternative dispute resolution*» (ADR), tra i quali possono farsi rientrare in definitiva tutti i ricorsi amministrativi, in quanto procedure stragiudiziali volte a deflazionare il contenzioso giurisdizionale e ad arricchire nel suo complesso il sistema italiano delle tutele del cittadino nei confronti delle autorità amministrative⁸.

⁵ Sull'utilità del ricorso straordinario in termini deflattivi v. P. QUINTO, *Il Codice e la giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario*, in www.giustamm.it, 2010.

⁶ Pensiamo, solo esemplificativamente, al caso in cui l'amministrazione abbia avviato un procedimento di autotutela demolitoria ai sensi degli artt. 21-*quinqies* o 21-*nonies* della l. n. 241/1990, profilandosi pertanto - in caso di impugnazione al Tar dell'atto lesivo frattanto soggetto a revisione - una possibile estinzione del giudizio per cessata materia del contendere in applicazione dell'art. 34, comma 5, c.p.a.

⁷ Ai sensi dell'art. 13, comma 6-*bis*, lett. e), del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (Testo unico delle spese di giustizia), il contributo dovuto per il ricorso straordinario è di € 650. Trattasi dello stesso importo da versare ordinariamente nel giudizio amministrativo, ai di fuori cioè dei casi diversamente regolati. In argomento cfr. P. QUINTO, *L'onerosità del ricorso straordinario: il prezzo per la giurisdizionalizzazione*, in www.giustamm.it, 2011.

⁸ Sulle contrapposte tesi circa l'inquadramento del ricorso straordinario tra le ADR, M. CALABRÒ, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e modelli di a.d.r. nelle controversie tra cittadino e amministrazione*, in P. Tanda (a cura di), *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato. Atti del Convegno Roma 9 ottobre 2014*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 84 - 86. L'A. propende per la tesi negativa. Favorevole invece alla soluzione affermativa, pur con qualche aggiustamento, G. GIOVANNINI, *Brevi note sulla natura del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, *ibid.*, pp. 63 - 64. In generale sulla tematica A.

Questa scelta conservativa trova oggi indiretta conferma nel decreto-legge 19 febbraio 2026 n. 19, entrato in vigore il successivo 20 febbraio e convertito nella legge [20 aprile 2026 n. 50](#)⁹ che, pur disponendo uno spostamento «epocale» della competenza decisoria come subito preciseremo, ha evidentemente puntato alla valorizzazione del procedimento contenzioso in esame, ispirandosi ad un intento di semplificazione ed accelerazione dello stesso nella prevalente prospettiva di incrementare l'efficienza della fase decisionale.

Il dato fondamentale e sostanziale della riforma è presto detto: per mezzo dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 19/2026 la competenza a definire il procedimento di ricorso straordinario è stata trasferita dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio di Stato. A tale scopo, la disposizione (alla lett. e) modifica l'art. 14 del d.P.R. 1999/1971, che regola la decisione del ricorso straordinario, prevedendo che essa sia assunta con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, conformemente al parere espresso dal Consiglio di Stato; parere la cui portata vincolante è stata evidentemente vista dal legislatore d'urgenza come la premessa per una «fisiologica» ridefinizione della fase decisionale nel senso anzidetto¹⁰.

In coerenza con questa impostazione, il ridetto art. 6, comma 4, espunge il riferimento al Presidente della Repubblica dall'art. 8 del d.P.R. 1199/1971, che disciplina la presentazione del ricorso introduttivo (lett. c). Pertanto, l'attuale art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971 così recita: «Contro gli atti amministrativi definitivi è ammesso ricorso straordinario per motivi di legittimità da parte di chi vi abbia interesse». Inoltre, sempre l'art. 6, comma 4, elimina l'inciso «del Presidente della Repubblica» dall'art. 10, comma 3, dedicato all'opposizione dei controinteressati (lett. d), e modifica l'art. 15 in tema di revocazione, prevedendo che tale mezzo di impugnazione sia adesso esperibile nei confronti dei decreti del Presidente del Consiglio di Stato (lett. f).

In via di necessaria consequenzialità con questa impostazione, il nuovo d.l. del febbraio 2026, all'art. 6, comma 4, lett. b) (come modificato dalla legge di conversione n. 50/2026), ha anche mutato l'intitolazione del Capo III del d.P.R. 1199, che da «Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica» è divenuta semplicemente «Ricorso straordinario». La novella reca poi alcune ulteriori previsioni di «rifinitura»

CASSELLA, *Il ricorso alle a.d.r. nelle controversie fra privati e pubblica amministrazione: ammissibilità e limiti*, in *Dir. e form.*, 2004, pp. 1203 ss.; M.P. CHITI, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione alternative alla giurisdizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, pp. 1 ss.; N. LONGOBARDI, *Modelli amministrativi per la risoluzione delle controversie*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, pp. 52 ss.; M. GIOVANNINI, *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, Bologna, 2007.

⁹ In G.U.R.I., Serie Gen., n. 91 del 20 aprile 2026.

¹⁰ La descritta opzione legislativa sembra riecheggiare un indirizzo dottrinale molto autorevole che faceva discendere dal riconosciuto carattere vincolante del parere la riduzione del successivo decreto del Presidente della Repubblica a mera esternazione della decisione. Così F.G. SCOCA, *Intervento conclusivo*, in P. Tanda (a cura di), *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, cit., p. 112, che - coerentemente e «profeticamente» - suggeriva l'abolizione dell'intervento del Presidente della Repubblica in quanto «poco confacente con l'autorevolezza della carica» (*ibid.*, p. 114). La conclusione della procedura direttamente con la pronuncia del Consiglio di Stato (che a quel punto non sarebbe più un parere) è ipotizzata da G. GIOVANNINI, *ibid.*, p. 64.

sistematica¹¹, tra le quali una correzione inserita nella disciplina del silenzio-rigetto di cui all'art. 6 del menzionato d.P.R.¹².

Non tragga in inganno il fatto che sono stati lasciati invariati gli artt. 7, 9, 11, 12 e 13 del d.P.R. n. 1199/1971. Lungi dal costituire un mero *restyling* dell'istituto, la scelta legislativa - come si vedrà - ha notevoli riflessi sul piano teorico, essendo inevitabilmente destinata a rianimare l'annoso dibattito sulla natura del ricorso straordinario, a lungo controversa in campo scientifico.

2. Aspetti strutturali del ricorso straordinario

Il ricorso straordinario è, per indiscussa ricostruzione dottrinale, un rimedio «generale»¹³ ed «eliminatorio» di atti amministrativi¹⁴. Come già accennato e come l'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971 continua ad enunciare pur dopo la correzione del 2026, le censure prospettabili sono solo quelle di legittimità ed il rimedio è proponibile solo avverso un provvedimento definitivo. Il ricorso si denomina «straordinario» in quanto «*extra ordinem*», ossia collocato fuori dall'«ordine» gerarchico dell'autorità amministrativa¹⁵.

¹¹ L'art. 6, comma 5, del d.l. n. 19/2026 interviene sulla l. n. 13/1991, che disciplina gli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica. In particolare, viene abrogata la lett. bb) dell'art. 1, comma 1, ove si disponeva che le decisioni sui ricorsi straordinari fossero adottate nella forma del d.P.R. Il successivo comma 6, come modificato dalla legge di conversione n. 50/2026, prevede una clausola generale di rinvio per cui ogni richiamo al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, presente in leggi, regolamenti ed altre disposizioni vigenti, deve ora intendersi riferito al ricorso straordinario di cui al novellato Capo III del d.P.R. n. 1199/1971. Ad esempio, ciò vale per gli artt. 48 e 128 c.p.a.

¹² Una volta formatosi il silenzio, il ricorso gerarchico si intende respinto a tutti gli effetti ed il provvedimento originariamente impugnato può essere contestato nella sede giurisdizionale o straordinaria. L'art. 6, comma 4, lett. a) del d.l. n. 19/2026, come modificato dalla legge di conversione n. 50/2026, sostituisce il riferimento al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica con quello al ricorso disciplinato al Capo III del medesimo decreto presidenziale, che è appunto il rimedio straordinario qui in disamina.

¹³ I ricorsi amministrativi si dicono «general» (o «a carattere generale») quando sono esperibili per ogni provvedimento a prescindere da un'espressa norma di legge che di volta in volta li ammetta. Sono tali il ricorso gerarchico ed il ricorso straordinario. Sono invece definiti «eccezionali» (o «a carattere eccezionale») i ricorsi proponibili solo in presenza di una specifica norma di legge in relazione a singoli atti amministrativi. Sono tali il ricorso gerarchico improprio ed il ricorso in opposizione. In generale per la disciplina dei ricorsi amministrativi si v. L. MIGLIORINI, *Ricorsi amministrativi*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Roma, 1989, XL, pp. 684 ss.; L. ARCIDIACONO, *Ricorsi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1991, pp. 1 ss.; G. FERRARI, *I ricorsi amministrativi*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, 2003, pp. 4147 ss. L. RAGNISCO, M. ROSSANO, *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1954; A. DE ROBERTO, P.M. TONINI, *I ricorsi amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1984; F. BENVENUTI, *Note sul ricorso gerarchico improprio*, in *Scritti giuridici in memoria di Pietro Calamandrei*, Padova, 1958, pp. 50 ss.; A. TRAVI, *Ricorsi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Utet, Torino, 1997, pp. 381 ss.; nonché ID., *Ricorso gerarchico*, *ibid.*, XIII, pp. 394 ss.

¹⁴ I ricorsi di tipo strettamente «eliminatorio» tendono unicamente alla rimozione dell'atto impugnato: in caso di accoglimento del ricorso, la p.a. esercita (a titolo di funzione amministrativa giustiziale) il solo potere di annullamento, eliminando l'atto dal mondo giuridico. Invece i ricorsi di tipo «rinnovatorio», che logicamente sono anche eliminatori, tendono sia all'annullamento che alla sostituzione dell'atto gravato, in tutto o in parte, con un atto di diverso contenuto (c.d. potere di riforma). Il ricorso straordinario fa parte dei rimedi eliminatori. A tale categoria appartiene, in linea generale, anche il ricorso gerarchico improprio, salva diversa previsione di legge. Il ricorso gerarchico e quello in opposizione sono rimedi di tipo rinnovatorio.

¹⁵ Classica è la distinzione, basata sull'oggetto del ricorso, tra ricorsi amministrativi ordinari e straordinari. I ricorsi ordinari, anche detti «ricorsi in via amministrativa», vengono decisi all'interno dell'apparato amministrativo e vertono su provvedimenti «non definitivi», sui quali cioè non è ancora intervenuta l'«ultima parola» da parte degli organi della p.a. Sono tali il ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico improprio ed il ricorso in opposizione. Viceversa i ricorsi

Infatti, per quanto sia il Ministero competente per materia a curare l'istruttoria del procedimento contenzioso, è il Consiglio di Stato (in veste di terzietà e neutralità) ad assumere la «decisione» dal punto di vista sostanziale, formalizzandola in un parere obbligatorio e vincolante (c.d. «parere decisorio»); parere che confluisce in un atto conclusivo la cui forma, a seguito della novella del 2026, è quella del decreto del Presidente del Consiglio di Stato.

In realtà, l'assetto non è sempre stato quello ora descritto. Nell'originaria disciplina dell'istituto, e precisamente nell'art. 14, comma 2, del d.P.R. n. 1199/1971, si prevedeva che il Ministro competente, qualora avesse ritenuto di non condividere il parere del Consiglio di Stato, avrebbe potuto rimettere l'affare alla decisione collegiale del Consiglio dei Ministri. A quest'ultimo era consentito esprimersi in difformità dal parere, attraendo così alla sfera «politica» una decisione di giustizia dalla quale lo stesso Capo dello Stato - incaricato di adottare il provvedimento formalmente conclusivo - non avrebbe potuto discostarsi.

La legge 18 giugno 2009 n. 69 (art. 69, comma 2, lettera b), ha soppresso tale facoltà ministeriale, pur se in concreto esercitata molto di rado, abrogando il richiamato art. 14, comma 2. In tal modo, il parere in origine semivincolante del Consiglio di Stato è stato reso senz'altro vincolante, non sussistendo più alcuna possibilità di deferimento dell'affare al Consiglio dei Ministri¹⁶. Questa connotazione persiste ancor oggi. Non v'è infatti dubbio alcuno che, nella novellata disciplina del ricorso straordinario, l'efficacia vincolante del parere senza possibilità di decisioni politiche difformi sia stata mantenuta ferma anche rispetto al decreto decisorio del Presidente del Consiglio di Stato, nulla disponendo in contrario il d.l. n. 19/2026 come convertito dalla l. n. 50/2026.

Rimane intonsa, anche a seguito della recente novellazione, quella che, ad ogni buon titolo, può essere definita la regola «cardine» del ricorso straordinario: si tratta del principio di alternatività al ricorso giurisdizionale, espresso con il noto brocardo «*electa una via non datur recursus ad alteram*» (art. 8, comma 2, del d.P.R. n. 1199/1971). Il principio è di semplice enunciazione: quando l'atto viene impugnato con

straordinari, o «in via straordinaria», hanno sempre ad oggetto provvedimenti «definitivi». Essi, quindi, si configurano come procedure «*extra ordinem*» in quanto si svolgono al di fuori dell'apparato amministrativo da cui proviene l'atto impugnato, ed anzi proprio al di fuori della «sfera decisionale» dell'amministrazione. Nella disciplina positiva risponde a quest'ultimo modello il solo ricorso straordinario qui in analisi, nel quale assume valore vincolante l'apporto consultivo del Consiglio di Stato. Proprio perché la risoluzione in senso sostanziale della questione contenziosa è esterna all'apparato amministrativo (interviene cioè «*ab extra*»), il rimedio straordinario può concernere la sola legittimità, e mai il merito, del provvedimento gravato.

¹⁶ Su questa novità normativa L. BERTONAZZI, *Recenti novità normative in tema di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Urb. e app.*, 2009, pp. 1285 ss.; F. FRENI, *L'amministrazione giudiziale nel prisma della Costituzione: il «nuovo» ricorso straordinario al Capo dello Stato nella legge 18 giugno 2009, n. 69*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, pp. 184 ss.; G. MARTINI, *L'opposizione delle amministrazioni al ricorso straordinario al Capo dello Stato dopo la riforma introdotta con la L. 69/2009*, in *www.gustamm.it*, 2010, e ID., *Il 'ricorso straordinario' al Capo dello Stato dopo la riforma introdotta con la L. 69/2009*, *ibid.*

ricorso giurisdizionale, non è consentito il ricorso straordinario da parte dello stesso soggetto, e viceversa. L'impugnazione che, tra le due, viene proposta per seconda deve essere dichiarata inammissibile¹⁷.

Il fondamento teorico del principio dell'alternatività è stato ravvisato, in tempi risalenti, nell'esigenza di tutelare il prestigio del Presidente della Repubblica, suscettibile di restare sminuito ove si fosse riconosciuto ad un organo giurisdizionale il potere di sindacare – pur per i soli motivi di legittimità - il d.P.R. decisorio. Questa opinione, a dire il vero, è sempre stata avversata dalla prevalente dottrina. Lo svilimento delle funzioni presidenziali veniva convincentemente negato, infatti, sul rilievo che la decisione non potesse dirsi imputata al Capo dello Stato se non formalmente, stante la portata vincolante del parere reso dal Consiglio di Stato.

Da tempo, ed ancor più oggi con il passaggio della competenza decisoria al Presidente del Consiglio di Stato, può dirsi acclarato che la regola dell'alternatività poggia su una diversa e ben più solida *ratio*. Ove non operasse il principio in questione, al Consiglio di Stato spetterebbe sia rendere il parere in sede straordinaria (quale organo consultivo) che pronunciare l'eventuale sentenza di secondo grado (quale organo giurisdizionale d'appello rispetto ai Tar). Il principio di alternatività, evitando la duplicazione del «giudizio», ossia la potenziale sovrapposizione del pronunciamento consultivo e giurisdizionale, scongiura questa eventualità; impedisce cioè che uno stesso organo (il Consiglio di Stato) possa esprimersi due volte sulla stessa questione, violando il principio del «*ne bis in idem*» e provocando il rischio di decisioni difformi sullo stesso atto o sullo stesso bene della vita¹⁸.

È oggi assodato, nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, che il principio di alternatività non confligge né con il principio di inviolabilità del diritto di difesa in giudizio (art. 24, comma 1, Cost.) né con i principi di generalità e pienezza della tutela giurisdizionale (art. 113, commi 1 e 2, Cost.). Il cittadino che ricorre in sede straordinaria sa già «in partenza» che gli sarà interdetto il ricorso giurisdizionale, senza possibilità di ripensamento da parte sua. Queste considerazioni meritano totale approvazione anche dopo il d.l. n. 19/2026: la preclusione dell'accesso al giudice amministrativo di primo grado continua a dipendere da una libera scelta dell'interessato e non da una diretta preclusione di legge, come chiarito a

¹⁷ Rispetto al ricorso giurisdizionale, la preclusione sorge al momento del deposito del ricorso straordinario presso il Ministero istruttore; rispetto al ricorso straordinario, essa si palesa al momento del deposito del ricorso giurisdizionale presso il Tar adito. Per limitarci ai richiami essenziali, sul tema si vedano A. TRAVI, *Alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale ed evoluzione del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, pp. 123 ss.; A. CARBONE, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 54 ss.; F. ARCADIO, *Rapporto tra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale, principio di alternatività*, in *L'amm. Ital.*, 2008, pp. 552 ss.; A. CARBONE, *Corte costituzionale e ricorso straordinario come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione*, in *www.giustamm.it*, 2014.

¹⁸ Cons. Stato, Sez. II, 10 ottobre 2020 n. 6318, in *Foro amm.*, 2020, 1848; Cons. Stato, Sez. III, 1 agosto 2014 n. 4099, in *Foro amm.*, 2014, 1941; Cons. Stato, Sez. VI, 20 marzo 2026 n. 2390, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato Sez. IV, 18 settembre 2017 n. 4353, *ibid*.

suo tempo dalla Corte costituzionale¹⁹. Nel momento in cui sussiste, in partenza, l'opzione del pieno accesso alla tutela giurisdizionale di prime cure per il cittadino, nulla preclude al legislatore di affidare ad organi decisori collocati «al di fuori» dalla giurisdizione un rimedio di giustizia contenziosa, attivato dall'interessato su base volontaria e finalizzato a risolvere il conflitto in via alternativa²⁰.

Neppure si registrano cambiamenti per quanto attiene ai presupposti di ammissibilità del ricorso straordinario quanto ad ambito oggettivo della cognizione. Continua infatti ad operare la piena sovrapposizione tra il perimetro della giurisdizione amministrativa e quello della competenza consultiva del Consiglio di Stato, posto che, anche dopo la riforma del 2026, il rimedio rimane proponibile unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa (art. 7, comma 8, c.p.a.)²¹. Sono dunque sottratte all'impugnazione «*extra ordinem*» tanto le materie devolute agli altri giudici speciali quanto quelle affidate ai giudici ordinari. Quando sussista la giurisdizione amministrativa sulla lite, con il ricorso straordinario possono farsi valere sia interessi legittimi che diritti soggettivi. In quest'ultima ipotesi la lite dovrà però ricadere nell'ambito della giurisdizione amministrativa esclusiva, conformemente alle previsioni dell'art. 133 c.p.a., non potendo più accreditarsi il contrario orientamento che includeva nell'impugnazione contenziosa le dispute su qualsiasi diritto soggettivo fatto valere contro la p.a.; e ciò benché questa opinione fosse assolutamente dominante prima dell'entrata in vigore della disciplina codicistica recata dal d.lgs. n. 104 del 2010.

Il rimedio non è percorribile, per ragioni di celerità decisionale, come alternativa al rito elettorale (art. 128, comma 1, c.p.a.) ed al rito degli appalti (art. 120, comma 1, c.p.a.), né è ammissibile in sede straordinaria l'azione risarcitoria (art. 30, comma 6, c.p.a.)²². Se ne esclude la proponibilità, per opinione

¹⁹ Corte cost., 29 luglio 1982 n. 148, in *Foro it.*, 1983, I, 288, ove si richiama la precedente sentenza 2 luglio 1966 n. 78, in www.cortecostituzionale.it. Più recentemente Corte cost., 19 dicembre 2006 n. 432, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2006, 3271.

²⁰ Corollario del principio di alternatività è, per il ricorrente in sede straordinaria, la non impugnabilità del decreto decisorio del Presidente del Consiglio di Stato. O meglio: colui che ha presentato ricorso straordinario non può proporre ricorso giurisdizionale avverso il decreto presidenziale per «*errores in iudicando*» (errori di giudizio), contestando il merito della decisione. Il ricorso giurisdizionale gli è consentito solo per «*errores in procedendo*», ossia per i vizi di forma o di procedura rilevati nel procedimento contenzioso. Il principio di alternatività va inoltre combinato con il divieto di frazionamento della lite: qualora sia stato impugnato in una determinata sede, giurisdizionale o amministrativa, un atto presupposto, anche l'atto consequenziale o esecutivo dovrebbe essere impugnato allo stesso modo. Proprio perché, per ragioni di unitarietà della cognizione sulla complessiva vicenda in controversia, la sede adita per prima svolge una «*vis attractiva*» verso gli atti connessi impugnati successivamente, la giurisprudenza reputa inammissibile l'impugnativa esperita per seconda. In questo senso, per tutte, Cons. Stato, Sez. IV, 21 aprile 2005 n. 1852, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2005, 1767. Sulla questione F. MANGANARO, A. MAZZA LABOCETTA, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e impugnativa giurisdizionale degli atti consequenziali*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 669 ss.; A. BERTOLDINI, *La connessione tra provvedimenti impugnati con ricorso straordinario estende il regime dell'alternatività ex art. 8 comma 2, d.P.R. n. 1199/1971, alla trasposizione del ricorso in sede giurisdizionale*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2005, pp. 1768 ss.

²¹ Con una rilevante e poco nota eccezione: a mente dell'art. 7, comma 3, del d.P.R. 6 aprile 1984 n. 426 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernenti l'istituzione del Tribunale amministrativo regionale di Trento e della Sezione autonoma di Bolzano), il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non è ammesso nelle materie di competenza della Sezione autonoma di Bolzano.

²² S. TORRICELLI, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e risarcimento del danno: i pregi della staticità*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2008, pp. 3150 ss. Cons. Stato, Sez. I, 23 giugno 2025 n. 607, in *Foro amm.*, 2025, 872, esclude le domande

largamente condivisa, anche come alternativa ai riti speciali proponibili avanti al giudice amministrativo (rito dell'accesso, rito del silenzio, ricorso di ottemperanza, rito di ingiunzione, ecc.). In tal senso è dirimente constatare i particolari poteri cognitori e decisorio del giudice amministrativo che, in tali riti processuali, esorbitano dal semplice annullamento di atti amministrativi²³.

3. Aspetti procedurali del ricorso straordinario

Venendo a qualche considerazione di ordine procedurale, ricordiamo in primo luogo che, secondo l'impostazione canonica, il ricorso straordinario attraversa le tre fasi necessarie tipiche di ogni procedimento amministrativo: fase introduttiva (di presentazione del ricorso mediante la consueta sequenza notifica - deposito comune anche al rito giurisdizionale), fase istruttoria (all'interno della quale, a fini descrittivi, potrebbe però collocarsi una sottofase consultiva), fase decisoria (culminante nel decreto che perfeziona il procedimento). Non è dato rivenire, invece, una fase integrativa dell'efficacia. Questo impianto schematico sopravvive sicuramente anche a seguito della riforma operata con il d.l. n. 19/2026, con le precisazioni che seguono.

La fase introduttiva del procedimento, oggi come prima della riforma, risulta «esterna» all'apparato decisionale, atteso che il ricorso non va depositato presso il Consiglio di Stato che pure - attraverso il suo Presidente - detiene la competenza a definire l'impugnazione²⁴. Essa rimane altresì governata dal principio di leale collaborazione²⁵ e vi trovano applicazione le note prassi legate alle eventuali esigenze cautelari

di accertamento e di condanna dai *petita* deducibili con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, non ammettendo azioni diverse rispetto a quella di annullamento.

²³ Per l'esclusione di domande diverse dall'annullamento e in particolare del risarcimento P. TANDA, *Le nuove prospettive del ricorso straordinario*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 156. Per un precedente, sia pur risalente, favorevole all'ammissibilità del ricorso straordinario avverso un silenzio-rifiuto, v. Cons. Stato, Sez. II, 31 marzo 1992 n. 828, in *Cons. Stato* 1993, I, 592. Invece, nel senso che in sede di ricorso straordinario non possa essere esercitato il potere di ordinare all'amministrazione un *facere*, consistente nell'esibizione degli atti, Cons. Stato, Sez. I, 19 giugno 2024 n. 781, in *Foro amm.*, 2024, 887.

²⁴ Essendo rimasto invariato l'art. 9 del d.P.R. n. 1199/1971, nulla muta per quanto attiene alle formalità introduttive del ricorso straordinario. Il termine per presentare il ricorso straordinario è di 120 giorni dalla data di pubblicazione, comunicazione (anche a mezzo notificazione) o piena conoscenza dell'atto. Come noto, entro tale termine devono effettuarsi tanto la notificazione quanto il successivo deposito del ricorso nei modi di cui subito diremo. La notificazione deve pervenire alla p.a. che ha emanato l'atto e ad almeno uno dei controinteressati, a pena di inammissibilità del ricorso straordinario. Se vi sono altri controinteressati, sarà poi il Consiglio di Stato (prima di esprimere il parere sul merito) ad invitare il Ministero ad ordinare l'integrazione del contraddittorio. Il ricorso può essere sottoscritto con firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o firma elettronica avanzata e notificato a mezzo pec dal domicilio digitale del ricorrente o del suo difensore. Il ricorso va poi depositato con la prova dell'eseguita notificazione all'organo che ha emanato l'atto o al Ministero competente per materia, direttamente a mani, con notificazione o con raccomandata. Il deposito anche può avvenire tramite invio di pec dal domicilio digitale.

²⁵ Qualora l'atto impugnato provenga da Ente pubblico soggetto a vigilanza dello Stato, il ricorso va depositato presso il Ministero che esercita i corrispondenti poteri. I ricorsi relativi a questioni per le quali manchi uno specifico collegamento con le attribuzioni di un determinato Ministero devono essere presentati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Conseguentemente, laddove la materia oggetto del ricorso straordinario non rientri precisamente nella competenza di uno specifico Ministero il ricorrente ha facoltà di effettuare il deposito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che assumerà su di sé l'istruttoria (art. 11, comma 3, d.P.R. n. 1199/1971). Nei casi in cui il ricorrente sbaglia nell'individuazione

dell'interessato. In particolare, è costantemente ammesso il deposito immediato di copia del fascicolo presso il Consiglio di Stato da parte del ricorrente in aggiunta e in parallelo al deposito presso il Ministero, quando la pronuncia del parere del Consiglio di Stato si renda particolarmente urgente in ragione di un'istanza cautelare (c.d. «presentazione anticipata»)²⁶.

La conformazione di questa fase procedimentale non merita commenti di approfondimento, non essendo stata sottoposta a revisione ad opera del d.l. n. 19/2026. Va unicamente segnalato un dato meramente formale e del tutto ovvio: l'intestazione del ricorso deve oggi contemplare il riferimento al Presidente del Consiglio di Stato in luogo del Presidente della Repubblica.

La fase istruttoria, che molti ritengono anch'essa «esterna» all'apparato del Consiglio di Stato in quanto affidata al Ministero competente per materia²⁷, può in realtà definirsi «mista», ossia in parte esterna e in parte interna, stanti le possibili alternanze nel compimento dei vari atti che la compongono. Difatti, se è vero che le attività di istruzione sono di pertinenza ministeriale, è anche vero che esse si svolgono sotto la direzione del Consiglio di Stato. Questo, come sovente accade, potrà chiedere al Ministero chiarimenti o integrazioni documentali mediante l'adozione di pareri c.d. interlocutori²⁸.

Anche in tale ambito la disciplina rimane inalterata. Il Ministero competente per materia effettua un'istruttoria sull'ammissibilità e sulla fondatezza del ricorso e predispone un'apposita relazione che trasmette al Consiglio di Stato unitamente al ricorso, ai documenti necessari (tra cui naturalmente l'atto impugnato) ed agli scritti difensivi delle parti se presenti, perché questo secondo esprima il proprio parere. L'istruttoria ministeriale, affidata alle cure di un responsabile del procedimento secondo le regole generali della l. n. 241/1990, deve esaurirsi, con l'invio della relazione anzidetta al Consiglio di Stato, entro 120 giorni dalla scadenza del termine assegnato ai controinteressati per la presentazione delle loro deduzioni.

della competenza e, quindi, effettui un erroneo deposito (a un Ministero incompetente o alla Presidenza del Consiglio dei Ministri), il principio di leale collaborazione impone al Ministero ricevente (o alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) di trasmettere il ricorso al Ministero competente.

²⁶ Vedasi Cons. Stato, Sez. I, 10 giugno 2011 n. 2332, in www.giustizia-amministrativa.it. In quella occasione la Sezione ha ritenuto di dover acquisire la relazione del Ministero per pronunciarsi sulla domanda cautelare, pur rilevando che la presentazione diretta era stata irritualmente effettuata senza il rispetto delle formalità di cui all'art. 11 del d.P.R. n. 1199/1971. Ma v. anche Cons. Stato, Sez. II, 3 dicembre 2015 n. 3281, in www.giustizia-amministrativa.it, che, in caso analogo di presentazione irrituale, ha ritenuto di poter esaminare la domanda cautelare presentata dal ricorrente prima del ricevimento della relazione ministeriale, stante l'imminente pregiudizio derivante dall'esecutività dell'atto impugnato. Questo orientamento si è poi consolidato nel tempo.

²⁷ Il Ministero competente deve essere individuato in base all'oggetto del ricorso ma, se il deposito viene effettuato presso l'Ente che ha emanato l'atto, sarà questo ad inviare il fascicolo al Ministero competente «*ratione materiae*». È infatti sempre il Ministero a curare l'istruttoria del procedimento. Per prassi a tale invio si accompagna una «relazione» della p.a. interessata sulla vicenda oggetto del contenzioso, corredata della pertinente documentazione. Essa può anche essere richiesta autonomamente dal Ministero in sede istruttoria, ove inizialmente non pervenuta.

²⁸ Se ravvisa l'incompletezza dell'istruttoria o un contrasto tra i fatti affermati nell'atto impugnato e i documenti, il Consiglio di Stato, mediante parere interlocutorio, può ordinare al Ministero competente di produrre chiarimenti o documenti, ovvero di disporre verificazioni, autorizzando le parti ad assistervi ed a produrre a loro volta nuovi documenti; ogni deposito va effettuato presso il Ministero, che provvederà a trasmetterlo al Consiglio di Stato in vista del parere.

Trascorso tale termine, con atto notificato al Ministero competente, il ricorrente può chiedere se il ricorso sia stato trasmesso al Consiglio di Stato²⁹. In caso di risposta negativa o di mancata risposta entro 30 giorni, lo stesso ricorrente può depositare direttamente copia del ricorso presso il Consiglio di Stato (c.d. «deposito diretto»), surrogandosi al Ministero inerte e così avviando senza ulteriori dilazioni la fase consultiva (art. 11, comma 2, d.P.R. n. 1199/1971). Tale deposito presso il Consiglio di Stato può effettuarsi in cartaceo mediante posta raccomandata o a mano, ovvero digitalmente via pec.

Nulla muta neppure in ordine alla disciplina dell'opposizione al ricorso straordinario da parte dei soggetti legittimati. L'opposizione consiste in una manifestazione di volontà di una parte diversa dal ricorrente in sede straordinaria contraria a che la contesa sia definita in via amministrativa. In base agli orientamenti giurisprudenziali ormai pacifici ed anche in virtù dell'art. 48, comma 1, c.p.a., che assegna la facoltà di opposizione a qualsiasi parte nei cui confronti sia stato proposto il ricorso straordinario, legittimati all'opposizione sono tutti i soggetti coinvolti nel procedimento contenzioso³⁰.

L'esercizio della facoltà di opposizione ha lo scopo di evitare che le parti diverse dal ricorrente siano costrette a «subire» la decisione resa in sede straordinaria senza potersi avvalere della garanzia della giurisdizione assicurata dagli artt. 24 e 113 Cost. a tutte le situazioni giuridiche soggettive intercettate dalla controversia. La garanzia opera anche per il Dicastero autore dell'atto, che per un risalente indirizzo del passato ne era privo, sia in ragione della natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, da cui il Ministero istruttore non potrebbe discostarsi neppure motivando, sia in applicazione del principio del «giusto processo» sancito dall'art. 111 Cost., che comporta equivalenza di strumenti di tutela e di accesso al giudice per tutte le parti.

Quanto alle concrete modalità dell'opposizione, i soggetti legittimati, qualora preferiscano che la disputa sia risolta in sede giurisdizionale davanti al competente Tar, possono «richiedere» (secondo la formulazione dell'art. 10, comma 1, d.P.R. n. 1199/1971) che la lite sia portata innanzi alla giurisdizione di primo grado entro 60 giorni dalla notifica del ricorso straordinario. L'atto di opposizione non deve dichiarare null'altro fuorché tale volontà (che neppure deve risultare corroborata da motivi particolari) e deve essere notificato al ricorrente in via straordinaria ed alla p.a. autrice dell'atto. Per i soggetti non destinatari di notificazione del ricorso straordinario (controinteressati non intimati o «pretermessi») i predetti 60 giorni decorrono dalla conoscenza di fatto dell'avvenuta presentazione del rimedio.

²⁹ Nella prassi, l'iniziativa del ricorrente somiglia più ad un'intimazione che a una «richiesta». Una volta spirato il termine anzidetto di 120 giorni il ricorrente presenta al Ministero una diffida, detto «atto di interpello», con cui lo invita ad inoltrare il ricorso al Consiglio di Stato entro i successivi 30 giorni ove ciò non sia già avvenuto.

³⁰ In nome dei principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale la richiamata disposizione processuale, stando all'interpretazione dominante, consente l'opposizione anche all'amministrazione statale, per la quale in passato tale facoltà era stata negata. In tal senso Cons. Stato, Sez. III, 5 maggio 2019 n. 3396 e ID., 13 marzo 2024 n. 2454, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

Ancorché possa formalmente tradursi in una sorta di «richiesta» o «istanza» (contenente la cennata volontà che la lite prosegua davanti al giudice dopo l'eventuale trasposizione), l'opposizione è espressione di un potere giuridico vero e proprio, poiché implica una scelta definitiva tra la sede straordinaria e la sede giurisdizionale. Una volta che essa sia stata proposta, al ricorrente non resta che nominare un difensore e costituirsi davanti al Tar, ovvero abbandonare l'azione. Infatti, a seguito dell'opposizione - se rituale - il procedimento di ricorso straordinario si arresta ed il Ministero competente deve interrompere l'attività istruttoria; il ricorrente, se intende insistere nell'impugnativa dell'atto, deve farlo necessariamente in sede giurisdizionale, attraverso l'istituto della trasposizione del ricorso inizialmente promosso in sede contenziosa. La normativa processuale (art. 48, comma 1, c.p.a.) regola i connessi adempimenti³¹.

In caso di opposizione inammissibile è prevista la c.d. «riattivazione» del ricorso straordinario³². Poiché, a seguito della trasposizione, «il giudizio segue in sede giurisdizionale», secondo la dizione dell'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971 lasciata inalterata dalla riforma del 2026, la p.a. rimane privata del potere di definire la controversia in sede contenziosa, nel rito e nel merito. Più precisamente, la trasposizione preclude tanto l'istruzione dell'affare da parte del Ministero competente quanto l'adozione del parere del Consiglio di Stato, quanto ancora la pronuncia del decreto decisorio ad opera del suo Presidente. Viene da chiedersi cosa accada in caso di sua adozione nonostante l'avvenuta trasposizione. Se, in adesione all'opinione qui sostenuta, si assume la qualificazione del decreto alla stregua di atto amministrativo contenzioso, può coerentemente sostenersene la nullità per difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21-*septies* della l. n. 241/1990³³.

4. La decisione del ricorso straordinario

È appena il caso di osservare che, nella sequenza procedimentale del ricorso straordinario, il parere reso dal Consiglio di Stato è atto distinto dalla decisione del suo Presidente: esso, secondo la tesi classica, si atteggia ad atto endoprocedimentale, poiché nessun effetto giuridico può dispiegarsi se non in virtù del successivo decreto presidenziale. In questo senso il disposto del novellato art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971 appare inequivocabile: la decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, conforme al parere del Consiglio di Stato. In difetto di diversa previsione, il parere resta sottratto al controllo della Corte dei conti, come sempre si è sostenuto, onde

³¹ Cfr. F.F. TUCCARI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica alla luce del codice del processo*, in *Urb. e app.*, 2012, pp. 82 ss.

³² Il Tar dispone la restituzione del fascicolo al Ministero competente per la prosecuzione del giudizio in sede straordinaria, sempre che possa essere deciso in quella sede (art. 48, comma 2, c.p.a. ed art. 10, comma 2, d.P.R. n. 1199/1971, lasciato immutato dalla riforma). Pensiamo al caso di irritualità dell'atto di opposizione (ad es., per sua tardività, per vizio di notifica, ecc.): se non fosse consentito un meccanismo di recupero della tutela giustiziale verrebbe pregiudicato il diritto di difesa dell'incolpevole ricorrente in sede straordinaria.

³³ Così, infatti, Cons. Stato, Ad. Plen., 7 maggio 2024 n. 11, in *Dir. proc. amm.*, 2025, 161.

evitare un'indebita verifica di legittimità del giudice contabile sull'operato del Consiglio di Stato. Analogamente, deve escludersi il controllo preventivo di legittimità sul successivo decreto decisorio del Presidente del Consiglio di Stato, vista anche l'attuale formulazione restrittiva dell'art. 3 della l. n. 20/1994.

Il parere vincolante (che trova un'articolata disciplina nell'art. 13 del d.P.R. n. 1199/1971) è espresso dall'unica Sezione consultiva del Consiglio di Stato (la prima Sezione) o da una commissione speciale formata *ad hoc* in cui vengono generalmente inseriti magistrati delle varie Sezioni esperti della materia. La Sezione prima o la commissione speciale, se rileva che il punto di diritto sottoposto ad esame ha dato luogo o è suscettibile di dare luogo a contrasti giurisprudenziali, può rimettere il ricorso all'Adunanza generale del Consiglio di Stato. Prima che sia pronunciato il parere, anche il Presidente del Consiglio di Stato può deferire all'Adunanza generale qualunque ricorso, qualora si renda necessaria la risoluzione di questioni di massima di particolare importanza (art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 1199/1971). Poiché tale potere del Presidente è stato conservato, in ovvia corrispondenza all'investitura dell'Adunanza plenaria prevista dalla normativa processuale³⁴, esso va oggi ad aggiungersi alla nuova competenza decisoria presidenziale. Il parere della Sezione consultiva costituisce dunque uno spartiacque per i poteri presidenziali: prima della sua adozione il Presidente può esercitare il potere di deferimento; dopo, per quanto possa avvedersi della rilevanza della questione e per quanto egli possa individualmente dissentire dal pronunciamento consultivo, soggiace in modo pieno all'effetto vincolante che da questo deriva.

La Sezione consultiva può, sempre con parere vincolante, pronunciarsi sulla richiesta di sospensione cautelare del provvedimento impugnato, avanzata contestualmente al ricorso straordinario o con istanza successivamente notificata, sussistendo i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*³⁵. Nella disciplina anteriore alla riforma del 2026 la sospensione veniva disposta con atto motivato del Ministero competente volto a recepire il parere del Consiglio di Stato; essa, dunque, aveva luogo con decreto ministeriale e non con decreto del Capo dello Stato, essendo questa forma riservata alla sola decisione finale³⁶. Nel nuovo assetto sembra più coerente che sulla domanda cautelare provveda il Presidente del Consiglio di Stato con proprio decreto, non ravvisandosi alcuna necessità di coinvolgere il Ministero perché riversi o richiami il contenuto del parere in un atto amministrativo proprio. Al contrario, una simile scelta potrebbe costituire un ingiustificato appesantimento procedurale, di dubbia compatibilità

³⁴ In verità l'art. 99, comma 2, del c.p.a. contiene una disciplina più ampia, ammettendo che il Presidente possa operare il deferimento all'Adunanza plenaria tanto su richiesta delle parti quanto d'ufficio ed anche al fine di dirimere contrasti giurisprudenziali.

³⁵ Le pronunce sull'istanza cautelare rese in sede straordinaria perdono efficacia alla scadenza del sessantesimo giorno successivo alla data di deposito dell'atto di costituzione in giudizio del ricorrente. Il ricorrente può comunque riproporre l'istanza cautelare innanzi al Tar adito (art. 48, comma 2, c.p.a.).

³⁶ Cons. Stato, Comm. spec., 28 aprile 2009 n. 920/2009, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2009, 1097.

con le esigenze cautelari del ricorrente e con il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo sancito dall'art. 1, comma 2, della l. n. 241/1990.

L'adozione del parere del Consiglio di Stato dà avvio alla fase decisoria, e quindi conclusiva, del procedimento in esame, nella quale si coglie compiutamente la finalità acceleratoria e semplificatoria sottesa al d.l. n. 19/2026 ed all'art. 6 in particolare (non a caso intitolato «Misure di semplificazione in favore dei cittadini e dei consumatori»). Tale fase, come più volte sottolineato, è quella che subisce il mutamento più radicale, poiché essa vede oggi coinvolto il Presidente del Consiglio di Stato in luogo del Presidente della Repubblica.

Questo aspetto appare molto rilevante, oltre che sul piano competenziale, anche dal punto di vista procedurale poiché, a seguito del parere del Consiglio di Stato, risulta eliminato il passaggio dell'affare tra uffici appartenenti ad Istituzioni diverse.

Nella disciplina previgente al d.l. n. 19/2026 occorre che il Consiglio di Stato trasmettesse il proprio parere al Ministero istruttore (primo passaggio) affinché questo preparasse la bozza di d.P.R. decisorio, da trasmettere poi alla Presidenza della Repubblica per la firma del Capo dello Stato (secondo passaggio).

Una volta apposta la firma, il d.P.R. doveva essere nuovamente inviato al Ministero competente per l'apposizione della controfirma da parte del Ministro proponente (terzo passaggio), che assumeva così la responsabilità politica e amministrativa dell'atto a norma di Costituzione (cfr. art. 89, comma 1, Cost.).

Dopo la riforma del 2026 il segmento procedurale decisorio appare molto più spedito, in quanto la fase finale del ricorso viene di fatto ridisegnata come tutta «interna» al Consiglio di Stato: al parere della Sezione consultiva segue la redazione della bozza di decreto e la firma del Presidente, il tutto nel contesto del medesimo organo. Non è più necessaria, e neppure concepibile, una controfirma ministeriale. Viene altresì eliminato il potere di proposta del Ministero competente, sempre conforme al parere del Consiglio di Stato, su cui veniva adottata la decisione del Presidente della Repubblica. In tal senso è chiarissimo il *Dossier* A.C. 2807 del 24 febbraio 2026³⁷, nonché l'Atto parlamentare recante il testo del disegno di legge³⁸.

In passato, ed in modo assolutamente incontrastato, si è sempre ritenuto che il decreto del Presidente della Repubblica emesso a definizione di ricorso straordinario dovesse essere congruamente motivato.

Questa visione veniva radicata nel generale dovere di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, comma 2, Cost. e, soprattutto, nel connesso e generale dovere di motivazione sancito per i

³⁷ Leggibile all'indirizzo <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/D26019.pdf>. V. in particolare p. 106 del *Dossier*, ove si specifica che al Ministero competente resta affidata la sola attività istruttoria procedimentale.

³⁸ Leggibile all'indirizzo <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.2807.19PDL0183290.pdf>. A pag. 108 si spiega che la disposizione dell'art. 6, comma 4, «in ragione della natura vincolante del parere reso dal Consiglio di Stato sostituisce, in un'ottica di semplificazione e di riduzione dei termini di definizione del rimedio giustiziale in esame, la proposta del Ministro competente e l'adozione del conseguente decreto del Presidente della Repubblica, con un decreto del Presidente del Consiglio di Stato».

provvedimenti amministrativi dall'art. 3, comma 1, della l. n. 241/1990, norma cui evidentemente non sfugge l'esercizio della funzione contenziosa³⁹. Dopo il d.l. n. 19/2026, non occorrendo più un atto conclusivo del Capo dello Stato, chi volesse valorizzare la natura di «giudice» tanto del decisore in senso formale (il Presidente del Consiglio di Stato) quanto del decisore in senso sostanziale (la Sezione consultiva del Consiglio di Stato) potrebbe inclinare ad inquadrare il decreto decisorio del Presidente del Consiglio di Stato tra gli atti sostanziali di «giurisdizione», soggetti ad obbligo di motivazione addirittura costituzionalizzato in virtù dell'art. 111, comma 6, della Carta fondamentale. Occorre avvertire, comunque, che la speculazione sul tema ha natura prevalentemente teorica, dal momento che l'obbligo di motivazione da parte della Sezione consultiva può agevolmente trarsi in via interpretativa tra le pieghe delle varie lettere - da a) a e) - dell'art. 13 del d.P.R. 1199/1971⁴⁰.

Dall'invariato art. 15, comma 2, del medesimo d.P.R. si desume che il decreto decisorio deve essere notificato alle parti del procedimento, comunicato loro in via amministrativa o pubblicato. A tale ultimo riguardo va rilevato che il decreto del Presidente del Consiglio di Stato, come prima accadeva per quello del Capo dello Stato, soggiace in alcune fattispecie ad un obbligo specifico di pubblicazione. Infatti, qualora il decreto pronunci l'annullamento di atti amministrativi generali o di atti a contenuto normativo, entro 30 giorni dalla sua emanazione a cura dell'amministrazione interessata deve esserne data pubblicità nelle medesime forme di pubblicazione degli atti annullati. Poiché sul punto è stato lasciato invariato il disposto del precedente art. 14, comma 2, è evidente che il Consiglio di Stato dovrà trasmettere il decreto decisorio del suo Presidente al Ministero competente perché dia corso all'anzidetta formalità.

Nella vigenza della disciplina originaria del d.P.R. n. 1199/1971 prevaleva la tesi secondo la quale la decisione provvedimentale del Capo dello Stato dovesse essere imputata all'Amministrazione centrale e quindi allo Stato come persona giuridica («Stato-persona»)⁴¹. Attesa la natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, il ruolo del Capo dello Stato era parso ad alcuni eminentemente «notarile», atteggiandosi il provvedimento quirinalizio a mero atto di esternazione della soluzione della vertenza così

³⁹ I riferimenti all'art. 97 Cost e all'art. 3 l. n. 241/1990 potevano dirsi *a fortiori* valevoli per la possibile decisione assunta dal Consiglio dei Ministri in difformità dal parere del Consiglio di Stato, venuta meno nel 2009.

⁴⁰ Nel regime previgente al 2026, il d.P.R. decisorio risultava perlopiù motivato *per relationem* con richiamo al parere del Consiglio di Stato, che veniva allegato ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. n. 241/1990. Tale prassi sarà verosimilmente confermata anche nei decreti decisorii del Presidente del Consiglio di Stato. In una non recente ma significativa occasione, il Tar del Lazio ha ritenuto l'impugnabilità in sede giurisdizionale del provvedimento decisorio emesso su ricorso straordinario chiarendo che la funzione giustiziale manca del tutto in presenza di un parere completamente privo di motivazione in diritto, in cui la Sezione consultiva si limiti a proporre apoditticamente la reiezione del ricorso, oppure corredato di motivazione incomprensibile, tanto da apparire abnorme. Così Tar Lazio, Sez. I, 21 maggio 1992 n. 767, in *Foro amm.*, 1993, 532.

⁴¹ Cons. Stato, Ad. Plen., 7 maggio 2024 n. 11, *cit.*, ove si sostiene che la decisione venga imputata allo Stato come persona giuridica, e non - come avviene per gli organi giurisdizionali - con effetti imputabili all'ordinamento nella sua oggettività. Forse, dopo il d.l. n. 19/2026, può ipotizzarsi che l'imputazione avvenga in favore dello Stato-apparato (quello che in Costituzione viene denominato «Repubblica»), composto dall'insieme dei soggetti (figure soggettive) del diritto pubblico che, in quanto tali, esercitano le funzioni in cui si estrinseca la sovranità statale.

come individuata dalla Sezione consultiva di Palazzo Spada⁴². Secondo parte della dottrina, tuttavia, al Capo dello Stato doveva riconoscersi la facoltà di rimettere l'affare al Consiglio di Stato qualora si fosse avveduto di un vizio procedurale non rilevato alla Sezione consultiva (pensiamo alla mancata notifica ad un controinteressato). Dopo la riforma del 2026, che non prende posizione sulla questione, non v'è motivo di escludere che siffatta prerogativa possa oggi spettare al Presidente del Consiglio di Stato.

L'opinione dominante sosteneva peraltro che il Capo dello Stato potesse sollecitare il riesame del parere del Consiglio di Stato per motivi di legittimità, passando per il tramite del Ministero istruttore, in armonia con la disciplina generale degli atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi. Non pare che un siffatto potere possa sopravvivere oggi, nel rapporto meramente «interno» tra il Presidente del Consiglio di Stato e la Sezione consultiva dello stesso. Infatti, una volta estromessa dalla procedura la figura del Presidente della Repubblica, non sarebbe giustificabile traslare su altro soggetto i poteri che ne contraddistinguono la funzione. Inoltre, questa opzione finirebbe per indebolire la natura vincolante del parere collegialmente reso dall'organo che vi è preposto. Il parere non sembra quindi poter essere «revisionato» su richiesta del suo Presidente, se non per le motivazioni di carattere procedurale poc'anzi additate.

A fortiori, deve essere tenuto fermo il principio di «irretrattabilità» del parere in questione di fronte alle parti del procedimento, fermamente difeso dall'indirizzo consolidato⁴³. Le parti non potranno chiedere il riesame del pronunciamento consultivo non ancora recepito dal Presidente del Consiglio di Stato, poiché in tal modo si avallerebbe una sorta di revisione anticipata del provvedimento decisorio (destinato a recepire il parere) attuata mediante uno strumento non contemplato dall'ordinamento⁴⁴.

⁴² Così F.G. SCOCA, *Intervento conclusivo*, cit., p. 112.

⁴³ Cons. Stato, Ad. Plen., 7 maggio 2024 n. 11, cit., che rinviene il crisma dell'irretrattabilità tipica del giudicato anche a meccanismi «alternativi» alla giurisdizione, come accade per le funzioni giustiziali attribuite alle autorità amministrative indipendenti. Con un certo tasso di confusione concettuale, la irretrattabilità è stata a volte riferita al parere del Consiglio di Stato ed altre volte al decreto decisorio del Presidente della Repubblica. In questo senso v. ad es. Cons. Stato, Sez. VI, 20 marzo 2026 n. 2390, cit., che trae dalla irretrattabilità la preclusione al «ritiro» in via autotutela dell'atto decisorio da parte della p.a. nelle forme della revoca ex art. 21 *quinquies* l. n. 241/1990 o dell'annullamento d'ufficio in base al successivo art. 21 *nonies*. Come ben sottolineato nella pronuncia, comunque, l'irretrattabilità va tenuta distinta dalla c.d. «incontestabilità esterna», da intendersi come inammissibilità dell'impugnativa da parte del ricorrente e del controinteressato intimato.

⁴⁴ Tuttavia, alcune eccezioni al principio sono state enucleate dalla giurisprudenza allorché gli elementi addotti a fondamento della richiesta di revisione: evidenzino la sussistenza di un irrimediabile contrasto con indirizzi giurisprudenziali consolidati; comprovino un'evidente ed obiettiva non conformità a legge in caso di «*ius superveniens*»; legittimino l'interessato a richiedere la revocazione dell'emanando decreto. In tale ultimo caso, la revisione del parere ha lo scopo di evitare il dispendio di energie procedimentali che, in caso di fondatezza della questione revocatoria, condurrebbero inevitabilmente all'annullamento del decreto conclusivo. Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 29 novembre 2010 n. 4466, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2010, 2497.

5. Le impugnazioni

Tradizionalmente, il regime dell'impugnazione in sede giurisdizionale del decreto presidenziale decisorio si fonda su una netta suddivisione tra «*errores in procedendo*» ed «*errores in iudicando*». Questa impostazione deve darsi per acquisita anche dopo il d.l. n. 19/2026.

In presenza di «*errores in procedendo*» il decreto del Presidente del Consiglio di Stato potrà essere impugnato di fronte al Tar territorialmente competente ad opera di tutte le parti interessate, purché ovviamente soccombenti: ricorrente, p.a. resistente e controinteressato. Viceversa, in diretta conseguenza del principio di alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale, l'impugnazione per «*errores in iudicando*» è preclusa al ricorrente, che ha scelto «*sua sponte*» la sede straordinaria⁴⁵. Per tali vizi l'impugnativa giurisdizionale è interdetta anche al controinteressato intimato, cui sia stato cioè notificato il ricorso straordinario, in quanto egli avrebbe potuto proporre opposizione alla definizione della lite in sede straordinaria in virtù dell'art. 10 d.P.R. n. 1199/1971⁴⁶. Il controinteressato non intimato gode invece della c.d. «impugnabilità piena» perché costui, non avendo ricevuto notifica del ricorso straordinario, non era in condizione di opporsi alla prosecuzione del procedimento in sede straordinaria. Atteso che la facoltà di opposizione di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 1199/1971 è da riconoscere anche alla p.a. resistente (statale o meno)⁴⁷, ad essa si estende il regime di impugnazione proprio del controinteressato intimato. Quanto al cointeressato, è da escludere che costui possa proporre impugnazione avverso il decreto decisorio, dal momento che aveva un interesse proprio a contestare il provvedimento originario in sede giurisdizionale (o nella stessa sede straordinaria). Consentirgli di percorrere in via «postuma» la strada della giurisdizione significherebbe autorizzare un'elusione del termine decadenziale di ricorso al giudice amministrativo.

Il decreto presidenziale decisorio, per espressa previsione normativa, è soggetto ad uno dei rimedi «tipici» della sentenza, cioè il ricorso in revocazione. Nella sua nuova formulazione, che vede semplicemente sostituito il richiamo al Presidente della Repubblica con quello al Presidente del Consiglio di Stato, l'art.

⁴⁵ Se costui potesse proporre ricorso al Tar avverso il decreto presidenziale per «*errores in iudicando*» ne deriverebbe un'elusione del termine decadenziale previsto per l'impugnativa giurisdizionale. Il Consiglio di Stato potrebbe oltretutto essere chiamato a pronunciarsi due volte sulla stessa questione, come già osservato in precedenza, con il rischio di decisioni contrastanti e con violazione del divieto di «*bis in idem*». Come anche detto, comunque, il ricorrente può sempre impugnare il decreto presidenziale decisorio avanti al giudice amministrativo per «*errores in procedendo*» (c.d. «impugnabilità limitata»).

⁴⁶ Se il controinteressato non esercita tale facoltà, «*imputet sibi*»: subirà il decreto presidenziale decisorio, senza poterlo gravare innanzi al competente Tar se non per «*errores in procedendo*». L'art. 10, comma 3, d.P.R. n. 1199/1971 dispone chiaramente, al riguardo, che il mancato esercizio della facoltà di scelta mediante opposizione preclude ai controinteressati, ai quali sia stato notificato il ricorso straordinario, l'impugnazione giurisdizionale, salvo che per vizi di forma o di procedimento propri del medesimo. Dunque, anche il controinteressato intimato, come il ricorrente, soggiace alla regola dell'«impugnabilità limitata».

⁴⁷ Cons. Stato, Sez. VII, 2 maggio 2024 n. 3987, in *Foro amm.*, 2024, II, 744, e Cons. Stato, Ad plen., 6 maggio 2013 n. 9, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2013, 1169, nonché in *Foro it.*, 2013, III, 483, con nota di A. TRAVI, *La «giurisdizionalizzazione» del ricorso straordinario*.

15, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971 dispone che «I decreti del Presidente del Consiglio di Stato che decidono i ricorsi straordinari possono essere impugnati per revocazione nei casi previsti dall'art. 395 del codice di procedura civile».

Dal testo normativo e dalla fisiologica struttura dell'impugnazione, che si presenta davanti allo stesso organo che ha emesso la decisione contestata, si desume che la revocazione del decreto decisorio dovrà essere proposta avanti al Presidente del Consiglio di Stato; questi, dunque, verrà investito del mezzo «a critica vincolata» attraverso un nuovo atto di ricorso. Questo, come si ricava dalla norma sopra citata, risulta ammesso per tutti i casi di revocazione ordinaria e straordinaria previsti dal c.p.c. Il termine di proposizione è di 60 giorni decorrenti dalla comunicazione del decreto per i casi di revocazione ordinaria e dalla scoperta del fatto nuovo per i casi di revocazione straordinaria. Oggetto del rimedio è formalmente il decreto decisorio presidenziale, in quanto atto di esternazione della decisione sulla lite, ma i vizi sono da ricondurre al parere vincolante del Consiglio di Stato cui il provvedimento si conforma in via di necessario recepimento. La revocazione segue la procedura a suo tempo esaminata, imperniata sulle fondamentali direttrici già viste: istruttoria del Ministero competente, parere del Consiglio di Stato, decisione monocratica presidenziale.

L'art. 111, comma 8, Cost. prevede il ricorso in cassazione per i motivi inerenti alla giurisdizione avverso le decisioni del Consiglio di Stato. Similare previsione è contenuta nell'art. 362, comma, 1 c.p.c., che ammette il ricorso per cassazione delle decisioni emesse in grado d'appello o in unico grado da un giudice speciale, per motivi attinenti alla giurisdizione. Si discute da tempo se dette disposizioni siano da applicare anche ai decreti che definiscono i ricorsi straordinari. La tradizionale soluzione negativa è sostenuta da quanti attribuiscono al decreto decisorio una natura amministrativa. L'opposta tesi, sposata in passato dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite ed ormai assunta a *ius receptum* nella giurisprudenza della Suprema Corte, muove viceversa dalla premessa che il ricorso straordinario abbia acquisito «natura sostanziale giurisdizionale» e così il decreto che lo definisce⁴⁸. Il ricorso per cassazione sarebbe pertanto esperibile, a condizione che la questione di giurisdizione sia stata sollevata ed affrontata in sede straordinaria. In realtà, come più avanti meglio si dirà, il rimedio è sì da ammettere, ma non per la natura giurisdizionale del procedimento: è il principio di alternatività tra tutela straordinaria e tutela giurisdizionale ad esigere equivalenti strumenti di reazione avverso le decisioni rese nei due ambiti.

⁴⁸ Ci riferiamo alla fondamentale Cass. civ., SS.UU., 19 dicembre 2012 n. 23464, in *Foro it.*, 2013, I, 2587, che riconosceva al decreto decisorio del Capo dello Stato «la natura sostanziale di decisione di giustizia e quindi natura sostanziale giurisdizionale». Secondo la sentenza, «vi è esercizio della giurisdizione nel contenuto espresso dal parere del Consiglio di Stato che, in posizione di terzietà e di indipendenza e nel rispetto delle regole del contraddittorio», esercita un sindacato di legittimità sull'atto impugnato con il ricorso straordinario «senza l'opposizione (e quindi con il consenso) di ogni altra parte intimata». Mediante questo meccanismo, precisano le Sezioni unite, tutte le parti «optano per un procedimento più rapido e snello, privo del doppio grado di giurisdizione, per accedere direttamente - e quindi *per saltum* - al controllo di legittimità del Consiglio di Stato».

6. I termini del dibattito sulla natura del ricorso straordinario

La natura giuridica del ricorso straordinario è al centro di un annoso dibattito dottrinale, ampiamente sviluppatosi già in vigenza della disciplina anteriore alla riforma del 2026, allorché cioè la competenza decisoria era attribuita al Capo dello Stato. La migliore dottrina e la stessa Corte costituzionale avevano ritenuto che il ricorso straordinario conservasse la sua originaria natura di procedimento amministrativo, ossia di rimedio contenzioso o giustiziale, negando la presunta «giurisdizionalizzazione» di detta procedura⁴⁹. Il d.l. n. 19/2026 ha inevitabilmente riaperto il confronto su questa delicata questione, che pertanto deve essere qui ripresa nelle sue linee essenziali.

Secondo una prima prospettazione, l'istituto avrebbe carattere giurisdizionale, traducendosi in una sorta di procedura giurisdizionale semplificata in unico grado. E ciò per via di una serie di «indici» tratti dalla normativa e dalla giurisprudenza: l'indole vincolante del parere del Consiglio di Stato, la cui valenza sostanzialmente decisoria ed il cui carattere di neutralità lo assimilerebbero ad una vera e propria sentenza; la duplice possibilità, tipica della giurisdizione, di sollevare nel procedimento contenzioso la questione di legittimità costituzionale⁵⁰ e di disporre il rinvio pregiudiziale comunitario o (o «eurounitario»)⁵¹; la proponibilità della revocazione, del giudizio di ottemperanza e del ricorso per cassazione per motivi di giurisdizione, rimedi generalmente concessi avverso le sentenz^{e52}.

⁴⁹ Corte cost., 7 aprile 2023 n. 63, in *Foro amm.*, 2023, II, 872. Si legge in tale pronuncia che il processo evolutivo del ricorso straordinario, «pur non comportando una giurisdizionalizzazione dell'istituto, al quale va comunque riconosciuta una natura "giustiziale" che differisce da quella giurisdizionale», ha prodotto un accrescimento «delle garanzie e degli strumenti di tutela» del ricorrente grazie alla prevista natura vincolante del parere del reso dal Consiglio di Stato. Per la persistente natura di rimedio amministrativo v. soprattutto F.G. SCOCA, *Osservazioni sulla natura del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 2374 ss.; A. TRAVI, *La «giurisdizionalizzazione» del ricorso straordinario*, op. loc. cit.; nonché G. D'ANGELO, *La «giurisdizionalizzazione» del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: profili critici di un orientamento che non convince*, in *www.giustamm.it*, 2013. Nello stesso senso, con ampie argomentazioni, Cons. Stato, Sez. I, 31 luglio 2014 n. 1033, in *Foro it.*, 2014, III, 570, nonché ID., Sez. III, ord. 4 agosto 2011 n. 4666, in *Foro it.*, 2011, 12, III, 633.

⁵⁰ Qualora emerga una questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata, la Sezione consultiva sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale: così dispone l'art. 13, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971 come modificato dalla l. n. 69/2009. La possibilità di sollevare la questione di costituzionalità in sede straordinaria era stata già ammessa da Corte cost., 21 luglio 2004 n. 254, in *Foro it.*, 2005, I, 1662. A commento della pronuncia si v. N. DI MODUGNO, *Ricorso straordinario e incidente di legittimità costituzionale: un problema risolto?*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, pp. 779 ss.; A.L. TARASCO, *La funzione consultiva e la proponibilità dell'incidente di costituzionalità: la Corte costituzionale si pronuncia sulla natura del ricorso straordinario*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2004, pp. 2461 ss.; A. POZZI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e principi costituzionali*, in *Cons. Stato*, 2005, I, pp. 589 ss.; M. ESPOSITO, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e giudizio incidentale di legittimità costituzionale: anacronismi decisi del giudice delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 2249 ss.; N. PIGNATELLI, *La natura del ricorso straordinario e la nozione di «giudizio»: la Corte costituzionale e l'«irrocervo»*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 2149 ss.

⁵¹ Per opinione pacifica, la Sezione consultiva può effettuare il rinvio pregiudiziale interpretativo o di validità alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (cfr. art. 267 TFUE). In tal senso Corte giust. UE, Sez. V, 16 ottobre 1997 n. 69, in *Giur. it.*, 1998, 345. In *thema* M.T. D'ALESSIO, N. PECCHIOI, *Ricorso straordinario al presidente della repubblica e rinvio pregiudiziale: la logica fuzzy della Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, pp. 699 ss.

⁵² Cfr. 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.; A. AULETTA, *Il legislatore "muove un passo" verso giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2009, pp. 1619 ss.; F.

A questi rilievi è agevole obiettare che il parere vincolante esiste in numerosissimi procedimenti amministrativi e che le prerogative ora elencate altro non sono se non le naturali conseguenze del principio di alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale: esso implica equipollenza negli strumenti di tutela dei due percorsi proprio perché essi sono mutuamente esclusivi⁵³.

In particolare, una volta stabilito che il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa (art. 7, comma 8, c.p.a.), la Corte di cassazione deve poter controllare se il Consiglio di Stato nel proprio parere abbia correttamente portato la propria cognizione sulla lite, così come potrebbe fare all'esito di un processo che fosse celebrato in via alternativa. Egualmente, il decreto presidenziale decisorio deve poter essere eseguito (*rectius*, deve poter trovare attuazione) mediante un giudizio di ottemperanza, così come si farebbe per una sentenza che definisse la questione in via alternativa, senza che vi sia alcuna necessità di estendere al primo l'attitudine al «giudicato» della seconda⁵⁴.

SALVIA, *Il ricorso al Capo dello Stato e l'effettività della tutela (rilievi critici sull'approccio)*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2009, pp. 1606 ss.

⁵³ Sul punto F.G. SCOCA, *Osservazioni sulla natura del ricorso straordinario*, op. loc. cit. È proprio in virtù del parallelismo con l'alternativa tutela giurisdizionale che in sede di ricorso straordinario si ammette l'intervento del terzo, sia quello litisconsortile del cointeressato (purché esperito nel termine decadenziale) sia quello adesivo dipendente, *ad adiuvandum* e *ad opponendum*. Sono parimenti ammessi i motivi aggiunti da parte del ricorrente, nelle due forme dei motivi aggiunti «ordinari» ed «estensivi», al fine di prospettare censure nuove avverso lo stesso atto (nel primo caso) o avverso atti connessi (nel secondo).

⁵⁴ Come infatti ritiene F.G. SCOCA, *Decisione del ricorso straordinario e giudicato*, in *Giur. cost.*, 2018, pp. 247 ss. Nel regime previgente, dottrina e la giurisprudenza hanno senz'altro ammesso l'ottemperanza al d.P.R. decisorio sulla scorta della normativa processuale (art. 112, comma 2, lett. b) e lett. d) c.p.a.), invocando l'identica «effettività esecutiva» dell'atto decisionale nei due percorsi amministrativo e giurisdizionale. È indubitabile che la vittoria in sede straordinaria risulterebbe del tutto vana per il ricorrente che non fosse messo in condizione di ottenere l'adeguamento della p.a. autrice dell'atto alle «*normae agendi*» contenute nel parere del Consiglio di Stato, esattamente come potrebbe fare a seguito di una sentenza favorevole del giudice amministrativo (o di altro giudice). Sulla questione, nel senso dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza v. Cass. Civ., SS.UU., 28 gennaio 2011 n. 2065, in *Foro it.*, 2011, I, 749, con nota di G. D'ANGELO, *Ricorso straordinario e giudizio d'ottemperanza, il revirement della Cassazione dopo il codice del processo amministrativo*. Ma di particolare importanza è soprattutto Cons. Stato, Ad. plen., 6 maggio 2013 n. 9, *cit.*, secondo la quale «il decreto presidenziale che recepisce il parere, pur non essendo, in ragione della natura dell'organo e della forma dell'atto, un atto formalmente e soggettivamente giurisdizionale», rappresenterebbe «estrinsecazione sostanziale di funzione giurisdizionale che culmina in una decisione caratterizzata dal crisma dell'intangibilità, propria del giudicato, all'esito di una procedura in unico grado incardinata sulla base del consenso delle parti». *In thema* sia anche consentito il rinvio a S. TARULLO, *Osservazioni in tema di ricorso straordinario al Capo dello Stato ed esperibilità del ricorso in ottemperanza*, in P. Tanda (a cura di), *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, *cit.*, pp. 119 ss. Ma v. altresì L. MAZZAROLLI, *Riflessioni sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 691 ss.; F. D'ORO, *L'esperibilità del ricorso di ottemperanza per l'attuazione dei decreti resi in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 351 ss.; F. GAFFURI, *L'esecuzione delle decisioni sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica attraverso il giudizio di ottemperanza: analisi del nuovo orientamento del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, pp. 800 ss.; P. GOTTI, *La natura giuridica del ricorso straordinario al Capo dello Stato e l'individuazione del giudice competente per l'ottemperanza, al vaglio dell'Adunanza Plenaria*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2013, pp. 2592 ss.; G. FERRARI, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato. Il giudice dell'ottemperanza*, in *Il Libro dell'anno del Diritto*, Roma, Treccani, 2013, pp. 747 ss.; I. RAIOLA, *Al solo Consiglio di Stato il giudizio per l'ottemperanza ai decreti decisorii su ricorso straordinario*, in *Corr. merito*, 2013, 7, pp. 803 ss.; A. CORSARO, *Esecuzione di decisione su ricorso straordinario e giudizio di ottemperanza*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2005, pp. 3068 ss.

La revocazione è esplicitamente prevista dalla legge (art. 15 del d.P.R. n. 1199/1971), per cui non sussiste l'esigenza logica di negare la natura amministrativa dell'atto decisorio per consentirne la proposizione. Lo stesso dicasi per la questione di legittimità costituzionale, la cui proponibilità - pienamente giustificata dall'esigenza di imparziale applicazione del diritto - è stata ammessa dalla legge n. 69 del 2009 mediante la modifica all'art. 13, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971. Inoltre, sussistono altri casi in cui la questione di costituzionalità può essere sollevata al di fuori dell'esercizio della funzione giurisdizionale: è il caso della Corte dei conti in sede di controllo sugli atti del governo, in virtù della giurisprudenza costituzionale⁵⁵.

Tornando agli aspetti più generali della problematica va puntualizzato che la giurisprudenza, sia del Consiglio di Stato che della Consulta, ha avuto più volte occasione di occuparsi della natura del ricorso straordinario. Di particolare spessore appaiono i chiarimenti apportati dall'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 11 del 2024. Muovendo dal presupposto che «le norme processuali rinviano ad una nozione formale di giurisdizione», l'alto Consesso ha rimarcato che «le relative disposizioni non possono estendersi ad attività che, pur contenutisticamente affini, siano poste in essere da soggetti diversi dai giudici». Da ciò l'enunciazione di un limpido principio di diritto: «Il ricorso straordinario è un rimedio giustiziale alternativo a quello giurisdizionale, di cui condivide soltanto alcuni profili strutturali e funzionali»⁵⁶.

Qualche maggiore profilo di ambiguità si coglie negli orientamenti della Corte costituzionale. Non è tuttavia dubitabile che il Giudice delle leggi, pur ravvisando nel ricorso straordinario «caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo», abbia comunque finito per qualificare detto ricorso come un «rimedio giustiziale»⁵⁷.

⁵⁵ Corte cost. 18 novembre 1976, n. 226, in *www.cortecostituzionale.it* e Corte cost., 14 febbraio 2019 n. 18, in *Foro it.*, 2020, I, 76. Lo scopo di questa posizione è dichiaratamente quella di consentire uno scrutinio di costituzionalità su disposizioni che, altrimenti, con ogni probabilità vi sfuggirebbero: cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Accesso incidentale e legittimazione degli «organi a quo»*. *Profili problematici e prospettive di riforma*, Napoli, 2012, p. 51. In generale sul tema S. PERGAMENO, *Funzione di controllo della Corte dei conti e instaurazione del processo di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 2031 ss.; G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 1985 ss.; F. GABRIELE, *La sezione di controllo della corte dei conti quale giudice «a quo» e l'obbligo di copertura della spesa nelle leggi di delegazione*, in *Giur. it.*, 1977, pp. 1025 ss.

⁵⁶ Cons. Stato, Ad. Plen., 7 maggio 2024 n. 11, *cit.* Tra i diversi argomenti portati a sostegno della tesi, alcuni dei quali ripresi in questo scritto, appare significativo quello fondato sulle previsioni del codice del processo amministrativo. L'Adunanza plenaria segnala infatti come queste ultime si occupino del ricorso straordinario al solo scopo di disciplinare gli effetti processuali della trasposizione; sicché l'art. 48, comma 3, del c.p.a., là dove - in caso di opposizione dichiarata inammissibile - prescrive la restituzione del fascicolo da parte del Tar «per la prosecuzione del giudizio in sede straordinaria», rappresenta null'altro che «un meccanismo di raccordo con il rimedio amministrativo conseguente all'accertata inidoneità dell'opposizione a provocare la trasposizione».

⁵⁷ Corte cost., 2 aprile 2014 n. 73, in *Foro amm.*, 2014, 1663, sulla quale v. anche i commenti di F.G. SCOCA, *La Corte costituzionale e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 1476 ss., di S. BATTINI, *Aggiornamenti sul ricorso straordinario al Capo dello Stato: l'invocero esiste*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 1176 ss., di L. VIOLA, *La Corte costituzionale e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: problematiche di diritto intertemporale e prospettive future*, in *Foro amm.*, 2014, pp. 715 ss., e di P. TANDA, *Le ricadute della sentenza n. 73/2014 della Corte costituzionale sulla c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *www.federalismi.it*, 2014. Nella sentenza si aggiunge che

Per amor di verità, occorre segnalare che in passato, al fine di contrastare la tesi della natura giurisdizionale del ricorso straordinario, sono stati anche utilizzati argomenti tutt'altro che persuasivi.

Si è osservato, ad esempio, che nel ricorso straordinario difetta il principio processuale di oralità, poiché le parti controvertono solo per iscritto e non vengono mai a contatto tra loro né con la Sezione consultiva⁵⁸. Si è sostenuto, su queste basi, che non potrebbe concepirsi un processo, ossia un vero «momento di giurisdizione», senza un'udienza ed un contraddittorio orale⁵⁹. L'argomento, per quanto suggestivo, non trova un solido addentellato nell'art. 111, comma 2 Cost.: questa norma prescrive sì il contraddittorio come asse portante del giusto processo, ma non menziona esplicitamente l'oralità⁶⁰. La realtà processuale conosce peraltro situazioni in cui il contraddittorio non soltanto non è «orale», ma viene addirittura «differito», configurandosi come propriamente «eventuale». Basti pensare al procedimento monitorio disciplinato dal Libro IV, Titolo I, Capo I del c.p.c. (artt. 633 ss. c.p.c.). Qui il giudizio può concludersi ed il titolo esecutivo può formarsi senza che il debitore sia stato mai sentito, non rappresentando il contraddittorio un fattore strutturale ed indefettibile del rito⁶¹. Da questa osservazione desumiamo la fallacia dell'argomento secondo cui la natura giurisdizionale del ricorso straordinario sarebbe contraddetta *ex se* dall'assenza di contraddittorio orale.

detto rimedio resta «attratto per alcuni profili nell'orbita della giurisdizione amministrativa medesima, in quanto metodo alternativo di risoluzione di conflitti, pur senza possederne tutte le caratteristiche». In continuità v. anche Corte cost., 7 aprile 2023 n. 63, *cit.*, con riferimento al ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana. Secondo F.G. SCOCA, *Intervento conclusivo*, *cit.*, p. 113, la Corte avrebbe dato prova di non riconoscere al rimedio in argomento natura giurisdizionale, né sostanziale né formale.

⁵⁸ Il ricorso straordinario è una procedura cartolare ad istruttoria «ridotta», in cui è esclusa l'assunzione di testimonianze scritte. Eventuali dichiarazioni di terzi su fatti rilevanti possono essere acquisite e prodotte dalle parti solo in forma documentale. Gli affari sui quali è chiesto parere non possono essere discussi oralmente avanti al Consiglio di Stato né dagli interessati né dai loro rappresentanti o consulenti. In questa direzione l'indirizzo risulta fissato fin da Cons. Stato, Sez. atti norm., 13 gennaio 2003 n. 3451, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2003, 700, che ha ritenuto non accoglibile la richiesta del ricorrente di essere ascoltato personalmente davanti al Consiglio di Stato in sede consultiva. È del resto emblematico che la Sezione consultiva, prima di pronunciarsi, tenga un'«adunanza», e non un'«udienza» come avviene nel processo.

⁵⁹ Cons. Stato, Sez. I, 7 maggio 2012 n. 2131, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2012, 1381, ove testualmente si afferma che il modello di istruttoria «basato sull'affidamento dell'indagine e dell'acquisizione degli atti rilevanti alle strutture ministeriali», privo del contraddittorio orale con le parti e di «strumenti come la consulenza tecnica d'ufficio che invece sono entrati nel processo amministrativo, risulta lontano dal modulo processuale».

⁶⁰ Come ricordato dalla Corte cost., 6 febbraio 2007 n. 26, in *Foro it.*, 2007, I, 641, in ambito penale esiste un buon numero di processi a base unicamente «cartolare» (quali, ad esempio, quelli celebrati con il rito abbreviato). In termini più generali, non può ritenersi «che sia coperto da garanzia costituzionale, quale modello tendenzialmente vincolante per il legislatore, il processo ordinario di cognizione», anche perché la Costituzione stessa «non impone un modello vincolante di processo», potendo il legislatore modulare il diritto di difesa «in relazione alle peculiari esigenze dei vari procedimenti purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione»: così Corte cost., 23 gennaio 2013 n. 10, in *Riv. giur. edil.*, 2013, I, 17, con ampio richiamo ai precedenti in materia.

⁶¹ Come noto, si tratta di un rito giurisdizionale speciale a cognizione sommaria e ad istruttoria semplificata documentale, la cui prima fase (fase sommaria) non soltanto è priva di udienza, ma addirittura di contraddittorio *tout court*; elementi, questi, che si realizzano solo in caso di opposizione *ex art.* 645 c.p.c. (che introduce la fase eventuale a cognizione piena). Si ricordi che lo stesso giudice amministrativo in veste monocratica (Presidente della Sezione o magistrato delegato) decide senza udienza e senza contraddittorio, seguendo per l'appunto le norme del c.p.c. sui procedimenti di ingiunzione (art. 118 c.p.a.), nelle controversie devolute alla giurisdizione esclusiva aventi ad oggetto diritti soggettivi di natura patrimoniale.

Men che meno, per sostenere la natura non giurisdizionale del rimedio «*extra ordinem*», gioverebbe fare leva sulla facoltatività del patrocinio legale, dal momento che esistono procedimenti indiscutibilmente giurisdizionali nei quali si può sicuramente fare a meno della difesa tecnica. Ve ne sono casi relevantissimi sia nel processo civile che in quello amministrativo, su cui non vale la pena di soffermarsi⁶².

7. La riapertura del dibattito a seguito del d. l. n. 19/2026

A seguito del d.l. n. 19/2026 e, segnatamente, alla luce del nuovo art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971, non potrebbe certo ritenersi insensata la tentazione di rivitalizzare la tesi che ravvisa nel ricorso straordinario un rimedio di tipo giurisdizionale⁶³. In questa direzione non sarebbe arbitrario cavalcare con rinnovato vigore l'indiscussa indole decisoria del decreto che conclude l'*iter* procedimentale, enfatizzando il profilo della sua provenienza da soggetto strutturalmente appartenente al potere giurisdizionale qual è il Presidente del Consiglio di Stato. Accogliendo questa concezione, il decreto sarebbe da classificare come un atto di decisione «in unico grado» formalmente promanante da un giudice monocratico pur se vincolato ad un pronunciamento collegiale (il parere della Sezione consultiva). Del resto, si potrebbe ancora aggiungere, tale decreto decide inequivocabilmente una controversia impugnatoria che vede contrapposti cittadino e p.a. Esso, perciò, potrebbe assimilarsi ad altri decreti monocratici del giudice amministrativo di indole incontestabilmente giurisdizionale, quali quelli cautelari (artt. 56 e 61 c.p.a.), quelli che dichiarano la perenzione (art. 82 c.p.a.), quelli che dichiarano l'estinzione e l'improcedibilità (art. 85 c.p.a.) e quelli a contenuto ingiuntivo (art. 118 c.p.a.); mentre viceversa il decreto in parola non presenta alcuna parentela con i decreti che pure il Presidente del Consiglio di Stato può adottare per finalità organizzative e gestionali (assegnazione dei magistrati alle Sezioni, composizione dei collegi giudicanti, collocamenti fuori ruolo, fissazione di criteri e direttive di organizzazione del lavoro interno, istituzione di commissioni, ecc.).

Sennonché, permangono molteplici ragioni di ordine letterale, logico e dogmatico che spingono a preferire, pur dopo la riforma, la natura procedimentale (e non processuale) del rimedio qui in esame, con conseguente individuazione nel relativo decreto conclusivo di un atto espressivo della funzione amministrativa contenziosa.

⁶² Nel processo amministrativo, secondo la previsione dell'art. 23 c.p.a., le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore nei giudizi in materia di accesso e trasparenza amministrativa, in materia elettorale e nei giudizi relativi al diritto dei cittadini dell'Unione Europea dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. In sede civile gli esempi sono molteplici. Davanti al giudice di pace le parti possono stare in giudizio personalmente per le cause di modesto valore ai sensi dell'art. 82, comma 1, c.p.c. Lo stesso vale per il rito del lavoro di primo grado, in virtù dell'art. 417, comma 1, c.p.c. La difesa personale è anche ammessa nel giudizio di primo grado di opposizione ad ordinanza-ingiunzione ex art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 150 del 2011.

⁶³ Come sottolineato in sede di primissimo commento da F. D'ALESSANDRI, *Il ricorso straordinario è deciso dal Presidente del Consiglio di Stato: la disciplina resta invariata*, in www.altalex.com.

Anzitutto va messo in luce che il Governo, in sede di decretazione d'urgenza, non è parso voler intaccare la natura contenziosa e giustiziale del rimedio⁶⁴, e che il titolo del d.P.R. n. 1199 del 1971, recante «Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi», non ha subito modifiche né ad opera del d.l. n. 19/2026 né ad opera della legge di conversione n. 50/2026. Questi rilievi di ordine testuale, per quanto non conclusivi, suggeriscono che, almeno a livello normativo, si sia voluto conservare il tradizionale inquadramento del ricorso straordinario nella categoria dogmatica e normativa dei ricorsi amministrativi. D'altra parte, il d.l. n. 19/2026, nell'incidere sull'art. 8 del d.P.R. in questione, ha ritoccato il solo comma primo, lasciando intonso il comma secondo che così recita: «Quando l'atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario». In tal modo può dirsi riconfermata la netta linea di confine tra il rimedio processuale ed il rimedio a carattere procedimentale contenzioso: nell'assetto generale delle tutele questo rimane ben distinto ed «alternativo» al primo, come la prevista sanzione dell'inammissibilità sicuramente comprova. Anzi, come acutamente rilevato dalla giurisprudenza sin dalla metà dello scorso secolo, la ragion d'essere della scelta tra i due rimedi risiede proprio nella individualità e nella inconfondibilità di ciascuno, non avendo altrimenti senso lo stesso regime dell'alternatività⁶⁵.

Tale limpida cesura risulta rafforzata dall'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 1199, in forza del quale «il giudizio segue in sede giurisdizionale» a seguito dell'opposizione dei controinteressati e della trasposizione operata dal ricorrente: questa formulazione, non intaccata dalla riforma del 2026, conferma l'idea che la sede straordinaria originariamente adita non possa considerarsi essa stessa «giurisdizionale». Per potersi ragionevolmente giungere a questa conclusione si sarebbe dovuto disporre, semmai, che «il giudizio segue davanti al Tribunale amministrativo regionale competente in primo grado»; o comunque utilizzare altra espressione analoga che non postulasse - in conseguenza dell'opposizione - l'abbandono del terreno procedimentale (amministrativo) in favore di quello processuale (giurisdizionale), esaltando piuttosto l'effetto di recupero del primo grado giurisdizionale inizialmente denegato dalla preferenza del ricorrente in favore del rimedio straordinario.

Identica conclusione si trae dal successivo comma 3: come risulta dal suo tenore letterale, il mancato esercizio della facoltà di scelta prevista dal primo comma «preclude ai controinteressati, ai quali sia stato notificato il ricorso straordinario, l'impugnazione (...) in sede giurisdizionale della decisione di

⁶⁴ Alle pp. 107 - 109 il già citato *Dossier* illustrativo del d.l. n. 19/2026 (A.C. 2807 del 24 febbraio 2026) ripercorre il procedimento ed i tratti salienti dell'istituto, richiamando la nota giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale favorevole alla natura giustiziale del ricorso straordinario. L'atto parlamentare recante il testo del disegno di legge, anch'esso a tuo tempo menzionato, precisa che l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 19/2026 interviene «operando le occorrenti modifiche di coordinamento normativo e lasciando inalterate la natura del rimedio e dell'atto decisorio, nonché le garanzie e le tutele attualmente previste per le parti».

⁶⁵ Cons. Stato, Sez. V, 9 luglio 1954 n. 724, in *Cons. Stato*, 1954, I, 704.

accoglimento», salvo non si ravvisino vizi di forma o di procedimento. Anche il comma in parola, modificato dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 19 ma non nella parte ora riportata, finisce indirettamente per qualificare l'impugnazione straordinaria come afferente ad una sede «non giurisdizionale».

Non devono peraltro tacersi le singolari conseguenze che l'opinione qui osteggiata produrrebbe sul piano dei rapporti tra gli organi della giurisdizione amministrativa. Ricordiamo che l'impugnazione di fronte ai Tar del decreto decisorio per «*errores in procedendo*» è sempre ammessa, e che ai controinteressati non intimati è anche consentita l'impugnazione per «*errores in iudicando*». Constatato che questo assetto normativo rimane invariato dopo la riforma del 2026, qualora si costruisse il ricorso straordinario come vero e proprio procedimento giurisdizionale (e non giustiziale), e precisamente come processo di unico grado da svolgersi presso il Consiglio di Stato, rimarrebbe difficile ammettere la possibilità di contrastarne l'esito - per quanto in ipotesi circoscritte - innanzi al Tar territorialmente competente, e quindi al giudice di grado inferiore. È allora evidente che, salvo non voler invertire la gerarchia giudiziaria amministrativa, la possibilità di gravare il decreto di fronte al giudice amministrativo di primo grado può concepirsi solo presupponendo la natura amministrativa di tale decisione. Se ne conclude, avuto anche riguardo alla disciplina dell'impugnazione, che il decreto decisorio è trattato dall'ordinamento positivo come un provvedimento amministrativo e non come una sentenza.

Al di là di queste non irrilevanti notazioni letterali e di sistema, ulteriori elementi di indagine teorica possono trarsi dal dettato della Carta fondamentale. Non deve sfuggire che a mente dell'art. 100, comma 1, Cost. il Consiglio di Stato è qualificato come organo «di tutela della giustizia nell'amministrazione» e che il successivo art. 103, comma 1, lo annovera tra gli «organi di giustizia amministrativa». Poiché la locuzione «giustizia» non coincide *tout court* con «giurisdizione», non può reputarsi avulsa dal sistema l'attribuzione al Consiglio di Stato di funzioni giustiziali (o contenziose), accanto a quelle consultive ed a quelle propriamente giurisdizionali⁶⁶.

Né la possibilità, mediante fonte primaria, di stabilire una compresenza di poteri giurisdizionali ed amministrativi in capo ad uno stesso organismo incontra ostacoli di sorta a livello costituzionale, come insegna il modello delle attività di controllo ed insieme giurisdizionali spettanti alla Corte dei conti (cfr. artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, Cost.). Anche sotto questo profilo, dunque, la natura decisoria ed il carattere neutrale del decreto presidenziale non sono affatto incompatibili con il suo inserimento in un

⁶⁶ Già nel contesto normativo antecedente al d.l. n. 19/2026 il Consiglio di Stato, Ad. Plen., 7 maggio 2024 n. 11, *cit.*, aveva chiarito che la «tutela della giustizia nell'amministrazione» di cui al menzionato art. 103 Cost. si riferisce esattamente «alla competenza giustiziale del Consiglio di Stato in materia di ricorso straordinario al Capo dello Stato». Parte della dottrina evince dal nominato art. 100, comma 1, Cost. - illuminato dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente - addirittura una doverosità della funzione giustiziale del Consiglio di Stato, da reputarsi aggiuntiva rispetto a quella giurisdizionale ed a quella consultiva. Si v. E. GRILLO, *Riflessioni sulla natura amministrativa del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica a margine della sentenza Sezioni unite della Cassazione n. 23464/2012*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 297; L. BERTONAZZI, *Recenti novità normative*, cit., p. 1285.

procedimento amministrativo di secondo grado di tipo contenzioso, in linea con la tradizionale concezione - graniticamente abbracciata dalla Corte costituzionale e dalla stessa giurisprudenza amministrativa - che considera il Consiglio di Stato un giudice non già «dell'amministrazione» bensì «nell'amministrazione»⁶⁷.

Spostandoci su un piano esplorativo più generale, occorre ancora chiedersi se sia anomalo che ad un organo formalmente incardinato come «giudice» (nel caso di specie, il Presidente del Consiglio di Stato) possa essere attribuito il compito di tutelare interessi individuali mediante atti materialmente amministrativi (nel caso di specie, atti amministrativi contenziosi), espressione di una funzione «neutrale». Senza voler avanzare paragoni iperbolici, un principio di risposta può discendere dal richiamo agli atti di volontaria giurisdizione del giudice ordinario, peraltro rivestiti, di norma, proprio della forma del decreto motivato. Ad essi si ascrive una comune natura materialmente amministrativa, benché siano formalmente emanati da un organo di giurisdizione⁶⁸. Ovviamente il parallelismo non può spingersi oltre, posto che detti atti (sempre revocabili e modificabili in quanto privi di attitudine al giudicato), non risolvono controversie e prescindono da conflitti attuali (ossia dalla sussistenza di una «*li*» nel senso tecnico del termine), mentre invece il ricorso straordinario qui in esame introduce vertenze impugnatorie (data la sua finalità contenziosa), dirimendo il Presidente del Consiglio di Stato una vera e propria «contesa» *inter partes* concentrata sui vizi provvedimentali dedotti dal ricorrente. Quanto accennato è però sufficiente per affermare che nel nostro ordinamento al «giudice» formalmente e soggettivamente inteso ben possano essere assegnate competenze decisionali (su posizioni giuridiche soggettive) che, dal punto di vista sostanziale, appartengono al terreno dell'amministrazione in senso oggettivo e che, in quanto tali, ben potrebbero essere assegnate ad un apparato amministrativo.

Alla luce delle osservazioni che precedono, e del fatto che l'istruttoria, per quanto «diretta» dal Consiglio di Stato secondo canoni processuali (e seguendo il principio dispositivo con metodo acquisitivo) è comunque di competenza di un apparato amministrativo (il Ministero competente per materia), il decreto che definisce il ricorso straordinario, pur dopo lo spostamento della competenza decisoria in capo al Presidente del Consiglio di Stato, sembra mantenere la sua natura di provvedimento amministrativo. Esso rimane, cioè, un atto giustiziale in cui si manifesta *in toto* la funzione amministrativa contenziosa: non

⁶⁷ Corte cost., 15 luglio 2005 n. 282, in *Giur. cost.*, 2005, 4; Corte cost., 6 luglio 2004 n. 204, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 214; Cons. Stato, Sez. V, 8 luglio 1995 n. 1034, in *Foro amm.*, 1995, 1516; Cons. Stato, Sez. V, 16 ottobre 1997 n. 1145, in *Foro amm.*, 1997, 2729.

⁶⁸ Nel campo civile, questi atti sono attribuiti alla giurisdizione ordinaria con lo scopo di accrescere la garanzia delle posizioni soggettive individuali attraverso la gestione neutrale degli interessi; ciò grazie ai caratteri di terzietà ed imparzialità che si riconducono funzionalmente alla figura del giudice.

diviene un atto di giurisdizione in senso formale, non potendo darsi preponderante importanza alla qualificazione del Consiglio di Stato alla stregua di «giudice» in senso soggettivo⁶⁹.

8. Osservazioni conclusive

Si è già sottolineato che il d.l. n. 19/2026, convertito dalla l. n. 50/2026, ha apportato al d.P.R. n. 1199/1971 novellazioni solo apparentemente «innocue»⁷⁰. Dato il loro carattere generale e permanente, esse paiono in realtà dense di ragguardevoli implicazioni problematiche, in parte nuove ed in parte ereditate dal regime pregresso, che forse il recente legislatore avrebbe potuto affrontare con maggiore determinazione anche al fine di impedirne l'ulteriore proliferazione a seguito della conversione del decreto⁷¹.

Prima di passare ad una sommaria rassegna di alcune questioni che rimangono ancora insolte, sia consentito un preliminare rilievo circa la scelta della «*sedes materiae*» per l'introduzione di modificazioni così incisive. Esso origina dal fatto che il decreto governativo, intitolato «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione», investe una tematica che presenta punti di contatto molto labili con la disciplina di un rimedio a carattere giustiziale qual è il ricorso straordinario di cui agli artt. 8 - 15 del d.P.R. n. 1199/1971.

È vero che l'art. 6 del d.l. in argomento - come si ricava dalla sua rubrica - punta ad introdurre misure di semplificazione per cittadini e consumatori sicuramente autorizzate dal PNRR, e che il comma 4 si colloca in siffatta filosofia semplificatoria, ma permangono le perplessità afferenti all'impiego in concreto dello strumento del decreto-legge, che dovrebbe essere riservato all'introduzione di misure normative giustificate da «casi straordinari di necessità e di urgenza» (art. 77, comma 2, Cost.)⁷². Con riserva di più

⁶⁹ Tra le prime pronunce registratesi a seguito del d.l. n. 19/2026 v. Cons. Stato, Sez. VI, 20 marzo 2026 n. 2390, *cit.*, che, pur in presenza di un cambio di denominazione (da «Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica» a «Ricorso Straordinario») e di competenza decisoria (ora del Presidente del Consiglio di Stato), sembra non mettere in dubbio la natura giustiziale del rimedio.

⁷⁰ V. *supra* par. 1, là dove sono state ricordate le modifiche «mirate» che hanno interessato gli artt. 6, 8, 10, 14 e 15 del d.P.R. n. 1199/1971.

⁷¹ Si sorvola sui problemi di diritto intertemporale. Merita però segnalare che nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, in https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.2807_A.19PDL0186630.pdf, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, si raccomanda un approfondimento in merito all'art. 6, comma 4 e si suggerisce l'introduzione di una disciplina transitoria atta a definire il regime applicabile ai ricorsi straordinari già presentati e ancora pendenti dinanzi alla Presidenza della Repubblica alla data di entrata in vigore della novella. La raccomandazione non è stata seguita, in sede di conversione, dalla l. n. 50/2026.

⁷² Rimane fondamentale *in thema* Corte cost., 23 maggio 2007 n. 171, in *Giust. civ.*, 2007, 1300, là dove si conferma che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può formare senz'altro oggetto di scrutinio di costituzionalità. In quella occasione la Consulta, nell'escludere ogni efficacia sanante della legge di conversione, ha però precisato che «la straordinarietà del caso», da cui deriva la necessità di dettare una disciplina urgente, può dipendere da molteplici ed eterogenee situazioni che impediscono di configurare «rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi»; pertanto, in sede di vaglio di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza il difetto dei presupposti di questa deve risultare «evidente».

accurate riflessioni, ad un primo esame siffatti presupposti non sembrano palesarsi con assoluta linearità nel comma in questione dedicato alla «rivisitazione» del ricorso amministrativo *«extra ordinem»*, come del resto si può ricavare dalle premesse del testo normativo.

Queste ultime riconducono la «straordinaria necessità e urgenza» all'esigenza di definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al PNRR coerentemente con il relativo cronoprogramma, di realizzare un'ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure strumentali all'attuazione del piano stesso, di rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori degli interventi, di adottare ulteriori misure dirette a intensificare gli interventi volti a favorire il superamento del divario economico e sociale delle regioni del Mezzogiorno, nonché di assicurare un impiego efficace ed efficiente delle risorse della politica di coesione.

Come si vede, non compare alcun esplicito riferimento che faccia pensare ad una plausibile premura di ridefinire la procedura di un rimedio giustiziale di così ampia tradizione e sedimentazione anche giurisprudenziale quale quello qui analizzato. Né in senso contrario sarebbe utile valorizzare il richiamo alle «procedure strumentali all'attuazione del piano», dal momento che il ricorso straordinario, proprio perché appartenente alla funzione contenziosa, difficilmente potrebbe esibire un simile nesso di diretta strumentalità.

Si aggiunga che i margini di proponibilità del ricorso straordinario per gli interventi attuativi del PNRR risultano fortemente compressi per via dell'art. 120, comma 1, c.p.a., che ammette la possibilità di impugnazione «unicamente mediante ricorso al tribunale amministrativo regionale competente», e quindi con esclusione del rimedio amministrativo, degli atti delle procedure di affidamento e di concessione relativi a pubblici lavori, servizi o forniture, ivi comprese le procedure di affidamento di incarichi e concorsi di progettazione, nonché delle connesse attività tecnico-amministrative. *In subiecta materia*, quindi, è sicuramente escluso il rimedio *«extra ordinem»* per le procedure di affidamento dei contratti, mentre esso sembra poter sopravvivere per le sole impugnazioni avverso gli atti delle procedure di finanziamento. Forse, le nuove previsioni semplificatorie dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 19/2026 potrebbero trovare il loro fondamento di «urgenza» assumendo che il legislatore abbia riconosciuto tale ristretto ambito di sopravvivenza del ricorso straordinario nel settore degli interventi PNRR, preferendo velocizzare il rimedio qui in esame anziché vietarlo mediante un'estensione applicativa dell'art. 120 c.p.a.⁷³. Ci muoviamo, tuttavia, nel campo delle speculazioni, perché i lavori parlamentari non aiutano a fare luce su questa supposizione, né per confermarla né per smentirla.

⁷³ In campo processuale, una forte spinta acceleratrice deriva dall'art. 12-*bis* del d.l. 16 giugno 2022 n. 68 conv. in l. 5 agosto 2022 n. 108, che - si noti - opera testualmente, in modo onnicomprensivo, per «qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR».

In ogni caso, se l'intenzione del legislatore d'urgenza era quella di «ritoccare» (e perciò conservare) il ricorso straordinario per renderlo più spedito ed attrattivo, deflazionando l'accesso alla giustizia dei Tar in vista di un incremento dell'attività consultiva del Consiglio di Stato (con decremento di quella giurisdizionale facente capo al medesimo organo), si sarebbe potuta cogliere l'occasione per eliminare le troppe zone d'ombra della procedura, sottraendole all'alea della «bruta normazione giurisprudenziale» evocata in altra occasione da Mario Nigro⁷⁴. In tal senso, peraltro, molte sollecitazioni sono state avanzate in passato e da ultimo - sia pure fugacemente - nella relazione del Presidente del Consiglio di Stato in occasione della cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026⁷⁵.

In questa ottica, ad esempio, si sarebbe potuta regolare l'ancor oggi controversa facoltà di opposizione dei cointeressati. Secondo una tesi, i cointeressati (soggetti lesi dall'atto impugnato al pari del ricorrente) potrebbero proporre opposizione, purché ad essi il ricorrente (per sua scelta) abbia notificato l'impugnativa in sede straordinaria (si tratta perciò dei cointeressati «intimati» a seguito di mera *litis denuntiatio*)⁷⁶. In tal caso l'opposizione andrebbe proposta entro il termine dell'impugnazione giurisdizionale, onde scongiurare la sua elusione. Viceversa, secondo altro indirizzo fondato sull'intervenuta abrogazione dell'art. 34, comma 2, del r.d. n. 1054/1924 ad opera del d.l.gs. n. 104/2010, i cointeressati non potrebbero chiedere che il ricorso sia trasposto in sede giurisdizionale neppure entro la scadenza del termine per il ricorso al giudice amministrativo. Siffatta iniziativa - si dice - non avrebbe senso, dato che il principio di alternatività non opera se i due tipi di gravame sono proposti da soggetti diversi⁷⁷. Come è facilmente intuibile, lasciare priva di una solida base normativa l'estensione dei legittimati all'opposizione significa rassegnarsi a convivere con un consistente tasso di incertezza che inficia uno degli architravi che sorreggono la disciplina dell'istituto, esponendo il cointeressato intimato poco «prudente» (che cioè confidi nella ritualità della sua opposizione) alla privazione della garanzia giurisdizionale.

⁷⁴ La nota formula compare in M. NIGRO, *Il giudicato amministrativo e il processo di ottemperanza*, in AA.VV., *Il giudizio di ottemperanza*, Giuffrè, Milano 1983, 65. Il poderoso apporto fornito dalla giurisprudenza resta comunque innegabile, come si evince da M.L. TORSSELLO, C. BUGLIA, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nella giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁷⁵ V. *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa* del Presidente del Consiglio di Stato Luigi Maruotti del 10 febbraio 2026, in www.giustizia-amministrativa.it, p. 27, ove si auspicano modifiche che «potrebbero riguardare la fase istruttoria, quella decisoria successiva al parere del Consiglio di Stato ed i rimedi di impugnazione».

⁷⁶ Cons. Stato, Sez. VII, 2 maggio 2024 n. 3987, *cit.*, e Cons. Stato, Ad plen., 6 maggio 2013 n. 9, *cit.*, riconoscono la facoltà di opposizione nel modo più ampio, ricomprendendovi anche il cointeressato. In quest'ultima pronuncia l'Adunanza plenaria ricollega la «generalizzazione della facoltà di opposizione» all'esigenza di pieno rispetto del contraddittorio e all'effettività della tutela giurisdizionale, «in quanto l'unicità del grado e la caratterizzazione semplificata dell'istruttoria trovano fondamento nell'accordo sostanziale tra le parti». Adesivamente Tar Toscana, Sez. I, 27 maggio 2019 n. 793, in *Foro amm.*, 2019, 873.

⁷⁷ Per questa posizione Tar Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 27 giugno 2011 n. 321, 956 con nota di F. BUSCICCHIO, *Soggetti legittimati a chiedere la trasposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, *ivi*, pp. 958 ss.; Tar Sicilia, Sez. III Palermo, 3 giugno 2015 n. 1289, in *Foro amm.*, 2015, 1804; Tar Campania, Sez. I Napoli, 10 luglio 2020 n. 3033, in www.giustizia-amministrativa.it.

In un'operazione di più articolata revisione del ricorso straordinario si sarebbe anche potuta introdurre una disciplina *ad hoc* dei poteri cautelari e della procedura di rinuncia al rimedio, aspetti attualmente privi di base normativa.

Quanto ai primi, si è mostrato come, nel nuovo assetto del ricorso straordinario, essi non possano che spettare al Presidente del Consiglio di Stato, che dovrà pronunciarsi sulla base della valutazione collegiale consultiva in ordine ai profili del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*. Non sarebbe stato però incongruo prevedere un potere monocratico presidenziale slegato - almeno inizialmente - dal parere dell'organo nei casi di «estrema gravità ed urgenza» o, quantomeno, in quelli «di eccezionale gravità e urgenza»; ciò per assicurare la tempestività della tutela cautelare di fronte all'incombere del temuto pregiudizio, in simmetria con l'immediatezza delle misure monocratiche previste dalla normativa processuale amministrativa⁷⁸. Sarebbe stato altresì apprezzabile uno sforzo di codificazione della prassi afferente alla c.d. «presentazione anticipata» del ricorso presso il Consiglio di Stato ai limitati fini della delibazione della domanda di misure urgenti, affidando espressamente i poteri interinali (se del caso, indipendentemente dal parere della Sezione consultiva) sempre al Presidente del Consiglio di Stato, in quanto unico soggetto normativamente dotato, oggi, della competenza decisoria.

Quanto al secondo profilo sopra accennato, pur nel silenzio della legge è stata costantemente ammessa la rinuncia al ricorso straordinario con atto scritto, notificato alle altre parti e depositato presso il Ministero istruttore. Non è tuttavia chiaro, nell'assetto attuale, se la rinuncia rimanga priva di effetti allorché sia già stato inoltrato al Presidente del Consiglio di Stato il decreto decisivo da firmare. Fintanto che la competenza apparteneva al Capo dello Stato, la risposta positiva era ampiamente condivisa atteso che il segmento ultimo della procedura, una volta adottato il parere, transitava all'«esterno» del Consiglio di Stato, cioè prima al Ministero istruttore e poi alla Presidenza della Repubblica. Questa posizione, in effetti, sembra ancor oggi valida, dal momento che anche nel processo amministrativo la rinuncia deve essere notificata prima dell'udienza (art. 48, comma 2, c.p.a.) e che, una volta adottato l'atto consultivo, la sua proposizione da parte del soccombente ne vanificherebbe il significato, prestandosi a possibili strumentalizzazioni⁷⁹. Tuttavia, una previsione chiarificatrice accompagnata dalla fissazione di adeguati termini procedurali appariva auspicabile, considerando che la competenza consultiva e quella decisionale si concentrano adesso in un unico plesso.

Ed ancora, nel regime *ante* 2026 si è sempre ritenuto che nel corso dell'istruttoria e senza formule sacramentali le parti potessero esercitare il diritto di accesso endoprocedimentale ai documenti contenuti

⁷⁸ V., rispettivamente, art. 56, comma 1, c.p.a. ed art. 61, comma 1, c.p.a., quest'ultimo dedicato alla tutela monocratica *ante causam*.

⁷⁹ Così Cons. Stato, Sez. III, 18 novembre 2003 n. 4805, in www.giustizia-amministrativa.it.

nel fascicolo istruttorio, ai sensi dell'art. 10 della l. n. 241/1990⁸⁰; tuttavia, l'introduzione di qualche regola di dettaglio su tempi e modi per l'esercizio di tale diritto, data la specialità del procedimento, non avrebbe guastato. Anzi, visti i notevoli elementi di affinità con il processo amministrativo, i tempi appaiono maturi per pensare ad un'estensione del sistema del PAT della giustizia amministrativa, immaginando un fascicolo telematico del ricorso straordinario completamente trasparente e liberamente accessibile *on line* dai patrocinatori e dagli stessi interessati mediante SPID, con facoltà di inserimento dei documenti in *upload* (con il sistema *Formweb* già in uso nel processo) sia ad opera delle parti che del Ministero istruttore. In questo senso andrebbe valorizzata la previsione dell'art. 13, comma 1, delle Norme di attuazione del c.p.a., come modificato da ultimo con legge n. 113/2021, ove si prevede lo sviluppo graduale del processo amministrativo telematico con l'obiettivo di informatizzare anche il «connesso» procedimento per ricorso straordinario⁸¹.

Una soluzione basata sull'accesso diretto al fascicolo in via telematica supererebbe anche l'indirizzo (invero non sempre applicato, perché *praeter legem*) che impone all'amministrazione incaricata dell'istruttoria di comunicare alle parti che non abbiano reso una dichiarazione in senso contrario la relazione di cui all'art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 1199/1971⁸².

Un altro ambito di intervento semplificatorio, afferente al campo processuale ma evidentemente collegato all'istituto rimediabile qui in esame, avrebbe potuto riguardare gli incombenti di trasposizione del ricorso straordinario davanti al giudice amministrativo. In base all'art. 48, comma 1, c.p.a., entro il termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento dell'atto di opposizione, il ricorrente è onerato del deposito dell'atto di costituzione in giudizio nella Segreteria del competente Tar; di tale adempimento deve poi dare avviso mediante notificazione alle altre parti. Nella prassi forense, con l'avallo della giurisprudenza amministrativa, si tende a deformalizzare la procedura di trasposizione: si ammette che il ricorrente in sede straordinaria, una volta ricevuta l'opposizione, possa notificare alle altre parti il suo atto di costituzione alla stregua di un normale ricorso al Tar (c.d. «ricorso in trasposizione» o «atto di trasposizione»), depositandolo poi telematicamente presso l'ufficio giudiziario con gli allegati necessari; il tutto nel rispetto dei 60 giorni anzidetti⁸³. Ebbene, la revisione normativa avrebbe potuto autorizzare in

⁸⁰ Per tutte, v. Cons. Stato, Sez. I, 7 maggio 2012 n. 2131, *cit.*

⁸¹ Secondo tale disposizione, modificata da ultimo nel 2021 (precisamente con d.l. n. 80/2021 conv. in l. n. 113/2021), con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, sentiti il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri competente in materia di trasformazione digitale, il Consiglio nazionale forense, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative, sono stabilite, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, le regole tecnico-operative per la sperimentazione e la graduale applicazione degli aggiornamenti del processo amministrativo telematico, anche relativamente ai procedimenti connessi attualmente non informatizzati, ivi incluso il procedimento per ricorso straordinario, nonché lo svolgimento da remoto di udienze, camere di consiglio e adunanze.

⁸² Cons. Stato, Sez. I, 7 maggio 2012 n. 2131, *cit.*

⁸³ Per tutte Cons. Stato, Sez. III, 27 dicembre 2021 n. 8634, in *Foro amm.*, 2021, II, 1837, che - respingendo una contraria

modo inequivocabile questa opportuna prassi semplificatoria. La si sarebbe così sottratta al *know-how* specialistico degli addetti ai lavori, eliminando la più farragिनosa modalità attualmente prevista dalla legge che impone di far seguire alla costituzione in giudizio la notificazione del relativo avviso, con conseguente predisposizione di due atti in luogo di uno solo.

Esulando dai temi e dalle tecnicità procedurali, comunque, non v'è dubbio che il legislatore d'urgenza abbia perso l'occasione per rimeditare il regime del contributo unificato dovuto dal ricorrente in sede straordinaria. Una riduzione del relativo importo, giustificata dal previsto snellimento del rimedio in fase decisoria, dalla prevalente esternalizzazione dell'istruttoria (che continua a gravare perlopiù sulle strutture burocratiche) e dal limitato impegno richiesto alle risorse magistratuali (in assenza di udienze ed in ragione di un contraddittorio contenuto e cartolare), avrebbe potuto produrre un credibile incentivo a scegliere la via del contenzioso amministrativo in luogo dell'azione giurisdizionale, attenuando le legittime ritrosie dei ricorrenti di fronte all'inevitabile perdita del doppio grado di giudizio⁸⁴. Una scelta in questa direzione non poteva forse qualificarsi in senso stretto come una misura di «semplificazione in favore dei cittadini e dei consumatori» conformemente alla rubrica dell'art. 6 del d.l. n. 19/2026, ma certamente avrebbe costituito il naturale *pendant* della riforma, rappresentando un accorgimento provvidenziale nella prospettiva di rendere più appetibile l'impugnazione straordinaria e più efficace il suo rilancio nel sistema delle tutele.

A valle delle illustrate ipotesi di ulteriore chiarificazione e perfezionamento della disciplina inerente al rimedio in esame, che certamente non ambiscono alla completezza espositiva, risulta comunque evidente che il ricorso straordinario «nazionale» (definiamolo così, stipulativamente, per esigenze di sintesi), sembra aver imboccato una strada che lo distanzia non poco da quello proponibile avverso gli atti della Regione siciliana, che rimangono affidati al Presidente della Regione.

Come è infatti noto, in deroga al regime generale del ricorso straordinario, l'art. 23, comma 4, dello Statuto regionale siciliano (r.d.l. n. 455/1946, conv. in l. cost. n. 2/1948) prevede che i ricorsi amministrativi proposti in via straordinaria contro atti amministrativi regionali siano decisi dal Presidente della Regione. Dunque, allo stato della normativa il ricorso «*extra ordinem*» avverso gli atti della Regione siciliana, quelli di Enti dipendenti, vigilati o controllati dalla Regione e quelli degli Enti locali regionali deve essere promosso (in alternativa rispetto al ricorso giurisdizionale presso il Tar Sicilia) davanti all'organo di vertice

e più rigorista posizione - ritiene utile ai fini della trasposizione il soddisfacimento della *ratio* sostanziale sottesa all'art. 48 c.p.a. È quindi da considerare idonea allo scopo tanto la sola notifica dell'avviso del deposito del ricorso innanzi al Tar, in quanto comunque sufficiente a rendere la controparte edotta della volontà del ricorrente di insistere nell'impugnazione (di contenuto ad essa già noto), quanto la notifica dell'intero ricorso, pur non seguita da quella dell'avviso di avvenuto deposito.

⁸⁴ Nel senso che una riduzione di spesa per l'apparato giurisdizionale possa essere perseguita attraverso la più complessiva valorizzazione dell'attività giustiziale della p.a. v. M.R. SPASIANO, *Tre quesiti sulla giustizia nell'amministrazione*, in P. TANDA (a cura di), *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, cit., pp. 53 - 54.

politico della Regione e non davanti al vertice di un organo giurisdizionale qual è il Presidente del Consiglio di Stato⁸⁵.

Nel segnalare, solo incidentalmente, che l'art. 23, comma 4, ora menzionato inserisce esplicitamente il ricorso straordinario in questione tra i ricorsi amministrativi, così contraddicendo la sua natura giurisdizionale in aderenza all'impostazione sposata nel presente scritto, va osservato che la peculiarità del rimedio siciliano risulta accentuata, dopo il d.l. n. 19/2026, proprio dal fatto che in sede nazionale la decisione è stata sottratta al Presidente della Repubblica per essere affidata al Presidente del Consiglio di Stato.

In passato, era opinione assolutamente dominante che la sottrazione della competenza al Presidente della Repubblica trovasse la propria *ratio* nella specialità della Regione Sicilia. V'è però da chiedersi, oggi, se, in coerenza con la scelta di «internalizzare» in seno al Consiglio di Stato la fase decisoria, non sarebbe appropriato valutare la strada della riforma dello Statuto regionale siciliano *in parte qua*, per attribuire la competenza decisoria al Presidente del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana. Non si può ignorare che questa soluzione, pur apparendo decisamente più armonica con il variato quadro disciplinare a seguito del d.l. n. 19/2026, esigerebbe una tempistica molto dilatata, stante l'indispensabile coinvolgimento dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS), e l'attivazione della procedura aggravata propria delle leggi costituzionali (art. 138 Cost.). Si tratta però di una prospettiva da valutare con serietà, magari nell'ottica di un ammodernamento statutario più complessivo, per dare piena ed uniforme attuazione, su base nazionale, agli intenti semplificatori ed acceleratori che ispirano la recente iniziativa riformatrice.

In un quadro disciplinare ancora molto precario ed in piena evoluzione come quello che si è cercato di sintetizzare, sarebbe velleitario ambire a trarre delle vere e proprie conclusioni.

Potrebbe forse ritenersi che la brevità del tempo utile per la conversione in legge ad opera delle Camere abbia impedito quegli approfondimenti che la materia avrebbe consigliato, in particolare al fine di prendere compiutamente posizione sulla natura del ricorso straordinario. Tuttavia, viste le lacune già emerse con la riforma del 2009⁸⁶, il momento era ampiamente maturo per mettere mano ad una chiara e definitiva armonizzazione dell'istituto in esame, a seconda delle scelte del legislatore, con il mondo della

⁸⁵ Cons. Stato, Sez. I, 16 febbraio 2021 n. 203, in *Foro amm.*, 2021, 283. Il Presidente della Regione decide su proposta dell'Assessore competente, previo parere vincolante del Consiglio per la Giustizia amministrativa adottato a Sezioni Riunite, composte cioè da magistrati della Sezione consultiva e di quella giurisdizionale. Resta fermo che per gli atti che siano espressione di funzioni statali, quali ad esempio le ordinanze contingibili e urgenti emanate dal Sindaco in qualità di ufficiale del governo, il ricorso straordinario va proposto al Presidente del Consiglio di Stato. Lo stesso dicasi per gli atti di organi statali (ad es. Ministeri) aventi efficacia territoriale nella Regione.

⁸⁶ F.G. SCOCA, *La Corte costituzionale*, op. loc. cit.; M.T. SEMPREVIVA, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Urb. e app.*, 2014, pp. 636 ss. V. anche F.G. ROMANO, *Il ricorso straordinario e il dilemma irrisolto: ricorso amministrativo o giurisdizionale?*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, pp. 1065 ss.

giurisdizione o con il mondo delle ADR⁸⁷. Evidentemente si è preferito non farlo, neppure con la legge di conversione n. 50/2026, per quanto la natura giustiziale del ricorso - come rilevato - esca implicitamente confermata in seno al testo approvato dalle Camere.

Non sembra fuori luogo immaginare che nel futuro il percorso del disegno di legge ordinaria o anche del disegno di legge delega, più lento ma più meticoloso e, soprattutto, permeabile ad apporti qualificati anche esterni alla sede parlamentare, possa consentire scelte più nitide, meditate e lontane dalle ambiguità ermeneutiche che per troppo tempo si sono addensate sull'istituto in ragione della sua ibrida architettura normativa⁸⁸.

In un approccio più globale e sistematico, teso a realizzare in modo davvero «pieno» il principio di alternatività e a superare il tratto meramente eliminatorio del ricorso straordinario, si potrebbe persino pensare di estendere la cognizione del Consiglio di Stato in sede consultiva alle scelte amministrative di opportunità nelle materie di giurisdizione di merito contemplate dall'art. 134 c.p.a.; donde il necessario conferimento al Presidente dell'organo di un potere di riforma di atti, oltre che di semplice annullamento⁸⁹. Ed ancora, mentre la possibilità di ricorrere in sede straordinaria per far valere la nullità dell'atto in luogo della sua annullabilità deve essere ammessa già a legislazione vigente, risultando in linea con il tratto eliminatorio anzidetto⁹⁰, rimane di grande attualità il dibattito circa l'impiego del ricorso straordinario per far valere le pretese risarcitorie, ipotesi allo stato senz'altro preclusa. In una concezione «rigorosa» del principio di alternatività, portato alle sue conseguenze più radicalmente applicative della giurisprudenza costituzionale, la soluzione affermativa è stata da molti caldeggiata ed attende da tempo una risposta normativa⁹¹. Non è però secondario notare che la diluizione della verifica di legittimità

⁸⁷ La seconda soluzione sembra preferibile, anche perché la prima farebbe perdere di snellezza al ricorso straordinario, data l'imperativa esigenza di una profonda riorganizzazione dell'intera procedura. In tal senso G. GIOVANNINI, *Brevi note sulla natura del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, cit. p. 63. La migliore dottrina ha segnalato che, per creare una valida alternativa alla giustizia amministrativa giurisdizionale e per deflazionare quest'ultima, anziché puntare sulla «giurisdizionalizzazione» del ricorso straordinario si dovrebbe cercare di rendere più efficienti i ricorsi amministrativi ordinari, eventualmente affidandone la decisione a collegi imparziali. Così F.G. SCOCA, *Intervento conclusivo*, cit., pp. 114 - 115. In tema restano sempre utili le riflessioni di S. CASSARINO, *Rapporti fra ricorsi amministrativi ordinari e ricorso giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 1975, pp. 83 ss.

⁸⁸ A. POZZI, *Riflessioni sulla c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario*, in *www.giustamm.it*, 2014. Ma v. anche L. MAZZAROLI, *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., nonché G. URBANO, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, uno strumento di tutela tra passato e futuro*, ESI, Napoli, 2023.

⁸⁹ Si rammenta che, ai sensi dell'art. 7, comma 6, del c.p.a., nell'esercizio della giurisdizione di merito «il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione».

⁹⁰ Per la Regione Sicilia v. la Direttiva presidenziale 19 giugno 2020, «Ricorsi straordinari al Presidente della Regione siciliana - Disciplina dell'istituto e aggiornamenti legislativi e giurisprudenziali. Rispetto dei termini per l'istruzione», in *www.gurs.regione.sicilia.it/ricstr-text.htm*. La Direttiva, alla lett. A) pt. 2, autorizza tra le azioni di accertamento in sede straordinaria la sola azione di nullità di cui all'art. 31, comma 4, c.p.a., specificando che essa «si presenta, da punto di vista strutturale, assimilabile a un'azione di annullamento giacché sottoposta a un termine perentorio (che sarà però quello ordinario di 120 giorni)».

⁹¹ Sul punto A. AULETTA, *Giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: una partita chiusa?*, in *www.giustamm.it*, 2011. Il tema appare di grande interesse, come dimostrano i contributi di M. ANDREIS, *Ricorso*

dell'atto nel più ampio ed impegnativo accertamento dell'illecito extracontrattuale farebbe perdere agilità al rimedio, comportando una profonda opera di elevazione qualitativa dell'istruttoria ed un significativo incremento di flessibilità nelle tempistiche procedurali. A livello legislativo occorrerà pertanto scegliere, prima o poi, tra un modello relativamente celere ed improntato alla snellezza procedurale ed uno più macchinoso, ma orientato alla completezza cognitoria ed istruttoria.

Peraltro, questo è solo uno dei multiformi scenari che detta visione «radicale» potrebbe aprire. Ad esempio, la stessa limitazione dell'impugnabilità ai soli atti definitivi potrebbe essere rimessa in discussione, specialmente qualora si volesse perseguire fino in fondo la finalità deflattiva più sopra ricordata, pur nella consapevolezza che siffatta scelta implicherebbe la rinuncia alla «straordinarietà» del mezzo giustiziale nell'accezione che sino ad oggi abbiamo conosciuto. Sennonché, è evidente che orizzonti di indagine così impervi ed innovativi reclamerebbero ben altri spazi di trattazione.

Sia consentita un'ultima suggestione storica.

È noto che, all'indomani della legge 5992/1889, fu aspramente dibattuta la natura giuridica della IV Sezione del Consiglio di Stato. Non era cioè chiaro se la nuova entità istituita dalla legge Crispi avesse natura giurisdizionale, così come la intendeva Lodovico Mortara, o viceversa dovesse configurarsi come organo del contenzioso amministrativo, secondo il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando⁹². Possiamo dire, pur con qualche semplificazione, che oggi questo conflitto appare ricomposto nel modo migliore, poiché all'«*aut aut*» si sostituisce un «*et et*»: dopo il d.l. n. 19/2026 il giudice amministrativo apicale finisce per assommare alle proprie tradizionali funzioni giurisdizionali anche quelle contenziose. Assistiamo così ad un'ulteriore, ragguardevole svolta nella storia del Consiglio di Stato, adesso investito di pieni poteri contenziosi non più solo sostanziali, legati al carattere vincolante dell'atto consultivo endoprocedimentale, ma anche formali, grazie all'attrazione della competenza decisionale nella sfera del suo Presidente.

straordinario e tutela risarcitoria, in *Urb. e app.*, 2008, pp. 1313 ss.; G. COCOZZA, *Proponibilità dell'azione di risarcimento del danno in sede di ricorso straordinario*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2010, pp. 1701 ss.; P. PATRITO, *Ricorso straordinario: è ammesso il risarcimento del danno?*, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, pp. 2059 ss.

⁹² Sulla nota questione v. F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Giuffrè, Milano, 1990. 14.