

NOTAZIONI SUI TERMINI DEL RICORSO STRAORDINARIO

di *Gian Piero Jaricci*

In uno scritto recente (*Decisione del ricorso straordinario e ricorso in ottemperanza*, www.contabilita-pubblica.it, luglio 2009), avevamo affermato che la norma di cui all'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha profondamente inciso sulla natura giuridica del ricorso straordinario.

Tale norma, infatti, innovativa della disciplina portata dagli artt. 13 e 14 del d.P.R. 24 novembre 1971, n.1199, ha ormai canonizzato la natura giurisdizionale del parere reso dal Consiglio di Stato sui ricorsi straordinari, riverberando così positivi effetti sull'intero procedimento.

In virtù di tale norma è oggi consentito al Consiglio di Stato, in sede di emissione del parere sul ricorso straordinario, sollevare questione di legittimità costituzionale.

Inoltre, l'art. 14, 1° comma, del ricordato d.P.R. n. 1199/1971 è stato così modificato: "La decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero competente, conforme al parere del Consiglio di Stato" e, quindi, soppressa la disposizione secondo la quale il Ministero, ove intenda proporre una decisione difforme dal detto parere, deve sottoporre

l'affare alla deliberazione del Consiglio dei ministri, nonché abrogato il 2° comma dell'articolo di cui trattasi.

Con tali innovazioni, pertanto, il legislatore ha definitivamente sancito la natura vincolante del parere reso dal Consiglio di Stato e, di conseguenza, eliminato la possibilità di intervento di un organo politico, quale è il Consiglio dei ministri, nella fase decisoria del ricorso, che aveva contribuito non poco ad incidere sull'ibridismo del gravame.

Ora, se è innegabile che con il meritorio intervento del legislatore può ritenersi sostanzialmente concluso il lento e tortuoso cammino che ha portato il ricorso straordinario ad inserirsi di pieno diritto nel novero dei rimedi giurisdizionali, appare ancora necessario compiere ulteriori passi per meglio razionalizzare il relativo procedimento, in modo da rendere il ricorso stesso strumento di tutela del cittadino rapido ed efficace, sempre più affrancato dalle pastoie della nostra burocrazia.

Confidiamo, pertanto, in una rivisitazione *funditus* dell'istituto in occasione dell'annunciato - e da troppo tempo atteso - codice del processo amministrativo che il Presidente del Consiglio di Stato, nella *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa* (11 febbraio 2010), ha considerato un vero e proprio "spartiacque" tra passato e futuro.

E', in ogni caso, necessario dettare modi e tempi che ricalchino il più possibile la disciplina del ricorso giurisdizionale anche se, fino ad oggi, il Consiglio di Stato "ha in gran parte direttamente creato o

quantomeno contribuito a creare non solo il diritto amministrativo sostanziale ma anche il diritto amministrativo processuale, e quindi per la sua tradizione storica è abituato a farsi i suoi attrezzi da solo” (Cons. Stato, Comm. spec., 28 aprile 2009, n. 920/2009, Presidente e Relatore S. Giacchetti).

Orbene, a seguito dell'evidenziato irreversibile processo di giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario, meritano attenta considerazione i seguenti termini previsti dal d.P.R. n. 1199/1971 e precisamente quelli:

- a) per la proposizione del gravame, fissati in 120 giorni dalla data di notificazione o della comunicazione dell'atto impugnato o da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza (art. 9, 1° comma);
- b) per la presentazione, da parte dei controinteressati, di deduzioni e documenti ovvero per la proposizione di eventuale ricorso incidentale, previsti in 60 giorni dalla notificazione del ricorso (art. 9, 4° comma);
- c) per l'opposizione dei controinteressati, da proporre entro 60 giorni dalla notificazione del ricorso, con la quale si chiede che il gravame venga deciso dal competente Tribunale amministrativo regionale (art. 10, 1° comma);
- d) per il deposito, da parte del ricorrente - qualora intenda insistere nel ricorso - entro 60 giorni dalla notificazione dell'opposizione *sub c)*, dell'atto di costituzione in giudizio, previa notificazione dello stesso

all'organo che ha emanato il provvedimento impugnato ed ai controinteressati (art. 10, 1° comma).

Ciò premesso, è da osservare, quanto al termine per ricorrere, fissato in 120 giorni in ragione del principio di alternatività, che, pur trattandosi di termine processuale, al pari degli altri che qui interessano, non è soggetto alla sospensione dei termini feriali di cui alla legge 7 ottobre 1969, n. 742, non essendo obbligatorio, per la proposizione del gravame, il patrocinio di avvocato.

Identica considerazione vale per il termine *sub b*).

Al contrario, il termine per proporre l'atto di opposizione ai sensi del citato art. 9, 4° comma, in quanto interruttivo dell'ulteriore corso dell'*iter* procedimentale in sede straordinaria del gravame in oggetto e, quindi, finalizzato al trasferimento della controversia dinanzi al competente Tribunale amministrativo, beneficia della sospensione del termine nel periodo feriale (Cons. giust. amm. Reg. sic., 25 marzo 1999, n. 131, in *Cons. Stato*, 1999, I, 519). L'opposizione, invero, chiude la fase straordinaria, anche se il ricorrente non intenda insistere nel ricorso costituendosi dinanzi al competente Tribunale.

Pur se qualche pronuncia dei giudici amministrativi sembra collocare in una sorta di limbo l'atto di opposizione ex art. 10, 1° comma, questo non può certamente essere considerato alla stregua di un atto neutro: a seguito della sua notificazione al ricorrente, infatti, deve ritenersi -

come detto - definitivamente conclusa la fase straordinaria ed introdotta, a tutti gli effetti, quella - processualmente distinta - dinanzi al Tribunale competente.

Circa il termine assegnato al ricorrente per notificare l'atto di costituzione in giudizio dinanzi al Tribunale ed a quello previsto per il susseguente deposito di detto atto in segreteria, anche tali termini beneficiano entrambi della sospensione feriale.

Riguardo al prescritto termine perentorio per la costituzione in giudizio, è stato correttamente osservato che la sua inosservanza "convalida l'effetto di improcedibilità del ricorso straordinario, già verificatosi *ex lege* con la proposizione dell'opposizione" (Cons. Stato, Sez. I, 13 dicembre 2000, n. 1140/2000, in *Cons. Stato*, I, 2002, 460).

Il cambiamento di rito che, come già accennato, consegue alla proposizione dell'opposizione induce, poi, a talune considerazioni alla luce delle disposizioni dell'art. 23 *bis* legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dall'art. 4, 1° comma, legge 21 luglio 2000, n. 205, il quale prevede che, per determinate materie, i termini sono ridotti alla metà, salvo quelli per la proposizione del ricorso.

Pertanto, è preferibile ritenere applicabile al termine previsto per la proposizione dell'atto di opposizione, in quanto atto processuale, la regola della dimidiazione dato che, a seguito della notificazione di tale atto, si verifica il definitivo trasferimento della controversia dinanzi al

giudice amministrativo.

Lo stesso dicasi per i termini fissati per l'atto di costituzione del ricorrente, parimenti assoggettati alla dimidiazione.

Nonostante la dimidiazione, trova comunque applicazione, anche nelle ipotesi suindicate, la sospensione dei termini prevista per il periodo feriale (P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, 4^a ed., Milano, 2003, 188; Cons. Stato, Sez. VI, 6 maggio 1999, n. 611, in *Cons. Stato*, 1999, I, 913).

Per concludere, è opportuno ricordare quanto prevede l'art. 10, 2° comma, del d.P.R. n. 1199/1971 e cioè che il Collegio giudicante, qualora riconosca che il ricorso è inammissibile, ma possa essere deciso in sede straordinaria, "dispone la rimessione degli atti al Ministero competente per l'istruzione dell'affare".

Tale soluzione dovrebbe trovare applicazione anche nei casi di improcedibilità del ricorso dipendenti da vizi dell'istanza di trasposizione (in particolare, vizi non sanabili attinenti alla notificazione, ovvero mancato rispetto del termine eventualmente dimidiato), con conseguente impossibilità, da parte dell'opponente, di invocare, dinanzi al giudice amministrativo, l'applicazione dell'istituto dell'errore scusabile.