

Il ricorso straordinario cambia: va al presidente del Consiglio di Stato

Il decreto legge Pnrr (Dl 19/2026), al comma 4 dell'articolo 6 (Misure di semplificazione in favore dei cittadini e dei consumatori), ha modificato la disciplina dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, stabilendo che la decisione è adottata con decreto del Presidente del Consiglio di Stato ed eliminando ogni richiamo al Capo dello Stato. Si interviene così con decreto legge su un istituto secolare, adducendo la straordinaria necessità e urgenza per la «semplificazione e accelerazione delle procedure».

Le origini del ricorso straordinario, come evidenziato dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sezione I, parere 255/2014), risalgono al ricorso straordinario al re introdotto nel 1859, ma sono già rinvenibili nelle costituzioni piemontesi del 1723. Oggi l'istituto è disciplinato dal Dpr 1199 del 1971 come rimedio amministrativo, l'unico menzionato dal Codice del processo amministrativo, che lo ammette «unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa»; sono tuttavia escluse dal ricorso straordinario l'affidamento di contratti pubblici, le operazioni elettorali e quelle di competenza della sezione autonoma di Bolzano.

È rimedio alternativo a quello giurisdizionale, proponibile per motivi di legittimità entro 120 giorni dalla conoscenza dell'atto (termine maggiore di quello per il ricorso giurisdizionale). È notificato all'organo che ha emanato l'atto o al ministero competente, che svolge l'istruttoria, cui segue il parere vincolante del Consiglio di Stato (sezione consultiva). La decisione, prima del decreto legge, era adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministero competente; si stabilisce adesso che la decisione sia invece adottata, con decreto, dal presidente del Consiglio di Stato, in conformità al parere del Consiglio di Stato.

L'istituto era già stato riformato nel 2009 (legge n. 69), rendendosi vincolante il parere del Consiglio di Stato e riconoscendosi la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di emissione del parere stesso. Per l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (11 del 2024) la riforma del 2009 non l'ha reso strumento giurisdizionale vero e proprio, ma piuttosto un "rimedio giustiziale" «alternativo a quello giurisdizionale, di cui condivide solo alcuni tratti strutturali e funzionali», come del resto lo qualificava la stessa legge 69/2009. Per il Consiglio di Stato la decisione restava «atto ministeriale, non di prerogativa, di cui il ministro proponente, o il Presidente del Consiglio, assume con la controfirma la responsabilità politica e giuridica». Il parere della sezione consultiva del Consiglio di Stato, seppur vincolante, era quindi da considerarsi «atto distinto dalla decisione», restando atto "interno" al procedimento, privo di carattere "pienamente decisorio". Il decreto Presidenziale manteneva a sua volta autonomia, come decisione imputata allo Stato e non - come avviene per le decisioni degli organi giurisdizionali - all'ordinamento nella sua oggettività. Infatti, gli eventuali vizi di forma o di procedimento, propri del segmento procedimentale successivo al parere vincolante, potevano comunque essere fatti valere con l'impugnazione al Consiglio di Stato (articolo 10, comma 3, Dpr 1199/1971). Inoltre, sempre secondo l'adunanza plenaria, per quanto il Capo dello Stato dovesse rimettersi al parere vincolante, non poteva «ritenersi esclusa - al pari di tutti gli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi - una facoltà, rimessa al Presidente della Repubblica, di richiedere il riesame del parere per motivi di legittimità, restituendo il decreto al ministero competente».

Il decreto Pnrr sostituisce il decreto del Presidente della Repubblica con un decreto del Presidente del Consiglio di Stato. Poiché resta poi la possibilità di impugnare il provvedimento finale per vizi propri, si ha la singolare situazione di un decreto adottato dal Presidente del Consiglio di Stato, previo parere vincolante della sezione consultiva del Consiglio di Stato, impugnabile dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale per i vizi di forma o di procedimento. Occorre interrogarsi sulla portata della modifica, poiché lo spostamento dell'adozione del decreto sul vertice del massimo organo di giustizia amministrativa non sembra lasci inalterata la natura del rimedio e dell'atto decisorio. La competenza del Capo dello Stato era infatti anche connessa alla natura dell'alto organo, di garanzia costituzionale e rappresentativo dell'unità nazionale. Infine, se l'istituto sarà convertito in legge, l'interpretazione che ne sarà data e il rilievo del ruolo che il Presidente del Consiglio di Stato riterrà di assumere in sede applicativa alimenteranno anche il dibattito sulla sua conformità al divieto di istituzione di nuovi giudici speciali, sancito dall'articolo 102, comma 2, della Costituzione.

—**Mariana Giordano**