



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI GUGLIELMO MARCONI

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE

**«IL RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ALLA LUCE DELLA SENTENZA N. 73/2014
DELLA CORTE COSTITUZIONALE»**

Relatrice:
Chiar.^{ma} Prof.ssa Patrizia BERALDI

Candidato:
GIANLUCA LUCHENA
Matr. N°: SPO00824

ANNO ACCADEMICO
2014/2015

INDICE

Introduzione

CAPITOLO I

Origini ed evoluzione della disciplina del ricorso straordinario

- 1.1 Le origini del ricorso straordinario a partire dalle Costituzioni piemontesi del 1723
- 1.2 La prima crisi del ricorso straordinario e la riforma del 1907
- 1.3 Il ricorso straordinario con l'avvento della Costituzione Repubblicana
- 1.4 Il decreto legislativo n. 1199 del 1971 e la posizione comunitaria
- 1.5 La recente disciplina della materia: la legge 18 giugno 2009 n. 69 e il D. Lgs. n. 104 del 2010

CAPITOLO II

La natura giuridica del ricorso straordinario

- 2.1 Ambito di operatività del rimedio
- 2.2 Le fasi del procedimento
- 2.3 I principi regolatori
- 2.4 I rimedi avverso la decisione del ricorso straordinario e il parere del Consiglio di Stato

CAPITOLO III

Verso una "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario?

- 3.1 L'ordinanza 20 maggio 2013, n. 269 del Consiglio di Stato
- 3.2 La sentenza 2 aprile 2014, n. 73 della Corte Costituzionale
- 3.3 Analisi delle principali posizioni dottrinali e giurisprudenziali

CAPITOLO IV

Il futuro del provvedimento

- 4.1 La posizione del Consiglio di Stato: il parere 4 e 12 luglio 2014 n. 1033 della I Sezione del Consiglio di Stato
- 4.2 Analisi dei possibili scenari futuri e considerazioni

Conclusioni

Bibliografia

Allegati

ABSTRACT

Il presente lavoro è il frutto della volontà di approfondire uno dei temi attualmente più dibattuti e controversi del Diritto Amministrativo. Si tratta, infatti, di una materia che, nonostante vanti una genesi risalente al XVIII secolo, è in continua evoluzione.

Il ricorso straordinario al Capo dello Stato nasce, infatti, presso la Corte del Re Vittorio Amedeo II Francesco, primo sovrano di casa Savoia e, attraverso un lungo percorso in cui più volte la sua stessa esistenza è stata messa in discussione, è giunto fino ai giorni nostri sotto forma di strumento di tutela a disposizione del cittadino, nei confronti dell'azione della Pubblica Amministrazione.

La sua natura è, ancora oggi, oggetto di confronto tra coloro che ritengono il provvedimento in questione un istituto ormai rigorosamente classificabile nell'ambito giurisdizionale e coloro che, richiamando la tradizionale natura e la *ratio* del ricorso straordinario, ne continuano a riconoscere l'anima amministrativa.

La presente dissertazione, dunque, strutturata su quattro capitoli, ricostruisce nella parte iniziale il percorso storico – evolutivo del provvedimento, dalle sue origini fino alle recenti innovazioni introdotte dal legislatore nel biennio 2009 – 2010, mettendo in evidenza di volta in volta, le posizioni di dottrina e giurisprudenza circa l'essenza dell'istituto in esame, argomento, questo, che rappresenta il *fil rouge* dell'intero lavoro.

Nelle pagine che seguono, poi, si entra nel merito del provvedimento giuridico esaminandone le caratteristiche, il *range* di impiego, i limiti ad esso connessi, le fasi e i principi che ne sostengono l'applicazione.

L'analisi tecnico – giuridica dell'istituto, confluisce nei capitoli finali (III e IV), in uno studio analitico delle posizioni giurisprudenziali e dottrinali della materia, reale “*core business*” della dissertazione, volto alla definizione di un ambito di operatività del rimedio. Analizzando le posizioni dei principali “attori”, infatti, grazie a un lavoro di *collection* effettuato a premessa della fase di scrittura e concentratosi prevalentemente su ricerche presso la biblioteca del Consiglio di Stato, sulla consultazione di riviste di settore e sull'esame degli esiti di consessi di livello accademico, tenuti da esperti del settore, si è dato un quadro delle diverse interpretazioni che si raccolgono attorno a tale materia.

In particolare, è stata posta l'attenzione sui recenti pronunciamenti, in merito alla natura del ricorso straordinario, della Corte Costituzionale (con la sentenza n. 73/2014) e del Consiglio di Stato (I Sezione, parere 4 e 12 luglio 2014 n. 1033), analizzandone i contenuti e le implicazioni in modo critico e in rapporto alla precedente disciplina e fornendo, in fine, un'interpretazione personale sui possibili sviluppi futuri della questione.

In merito a quest'ultimo aspetto, l'ipotesi proposta di uno strumento che continuerà ad essere ibrido e *sui generis*, mantenendo caratteristiche comuni a entrambi gli ambiti (giurisdizionale e amministrativo), in quanto difficilmente cristallizzabile nell'una o nell'altra categoria, risulta da un esercizio di analisi delle principali posizioni dei vari autori, messe a sistema con l'idea maturata dallo scrivente attraverso lo studio delle sentenze della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e dei pareri delle Sezioni del Consiglio di Stato. Non si è potuto, poi, non tenere conto

dell'influenza della giurisprudenza comunitaria sull'argomento, anche in ottica di una sempre maggiore integrazione europea.

Da tale quadro emerge, dunque, un indice che ricalca il percorso logico illustrato, muovendo dall'inquadramento storico e giungendo, attraverso l'illustrazione delle caratteristiche giuridiche e delle interpretazioni più autorevoli, fino alla definizione di una propria proposta di possibile sviluppo futuro. Nella trattazione, in generale, non si è applicato un *format* già consolidato, ma si è cercato di dare una lettura originale della materia, anche in virtù del fatto che, l'ultimo parere della I Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario, è molto recente, risalendo al luglio del 2014.

BIBLIOGRAFIA

Voci enciclopediche

Il ricorso straordinario in *enciclopedia Treccani*;

Studi e monografie

- AGRÒ A.S., *Osservazioni sull'ammissibilità attuale del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Rass. Avv. Stato*, 1948, 10 ss.;
- ANCORA T., *Riconsiderazione dell'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Consiglio di Stato*, 1986, II, 1383 ss.;
- BENVENUTI F., *Appunti di Diritto Amministrativo*, Padova 1959;
- BERTONAZZI L., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: persistente attualità e problemi irrisolti del principale istituto di amministrazione giustiziale*, Milano 2008;
- BOSCO M., *Natura e fondamento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Milano 1959;
- CASSESE S., *Le basi del Diritto Amministrativo*, Milano, 2000;
- CORAGGIO G., *La pregiudizialità è una soluzione?* in "Le nuove frontiere del Giudice amministrativo", Milano, 2008, 109 ss.;
- FRENI F., *Il nuovo ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Storia, natura e disciplina positiva del rimedio dopo la legge 18 giugno 2009 n. 69 e il d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104*, Roma, 2012;
- MAZZAROLLI, L., *Ricorso straordinario e garanzia costituzionale della giurisdizione per i contro interessati*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova, 1972;
- MORELLI S., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Padova, 2010;
- MORTATI, C., *Istituzione di diritto pubblico*, CEDAM, 1991;
- NIGRO M., *Le decisioni amministrative*, Milano, 1953;
- PELLEGRINO G., *Le nuove frontiere del Giudice amministrativo*, Milano, 2008;
- TANDA P., *Le nuove prospettive del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, Giappichelli editore, Torino, 2014;

- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Vol. 2, La giustizia amministrativa, VIII ed., Milano, 1958, 32.

Articoli e saggi

- ASPRONE M., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, spunti di riflessione*, in Nuova rass., 2007, 1645 ss.;
- AULETTA A., *Giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: una partita chiusa?*, in www.giustamm.it, n. 6/2011;
- ANDRIOLI V., *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi*, in Riv. infort. e mal. Prof., 1954, I, 172 ss.;
- BACHELET V., *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e garanzie costituzionali*, in riv. trim. dir. pubbl. 1959 – 1964 (ora in Scritti Giuridici), vol. II, Milano, 1981, 57 ss.;
- BENETAZZO C., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica da rimedio amministrativo a strumento "alternativo" al ricorso giurisdizionale*, in www.giustamm.it, 2012;
- BERTONAZZI L., *Recenti novità normative in tema di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in Urb. app., 2009;
- BORSI U., *Sui ricorsi straordinari al Re al momento della proclamazione della Repubblica e sui ricorsi analoghi eventualmente istituibili.*, in "L'amministrazione italiana", 1946, 168 ss.;
- CALABRÒ M., *La presunta natura ibrida del ricorso straordinario al Capo dello Stato, tra amministrazione e giurisdizione*, in Nuove Autonomie, 2009, 113 ss.;
- CARBONE A., *Corte Costituzionale e ricorso straordinario come rimedio giustiziale alternativo alla giurisdizione*, in www.giustamm.it, 2014;
- CARBONE A., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tra interventi legislativi e arresti giurisprudenziali*, in Corr. Giur., 2014, 224 ss.;

- CARBONE L., La revisione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e la riaffermata natura giurisdizionale del rimedio di tutela in www.giustamm.it, n. 6/2009;
- CIARDULLI E., *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Rass. Avv. Stato*, 1951, fasc. 2, 39 ss.;
- D'ANGELO G., *La "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: profili critici di un orientamento che non convince*, in www.giustamm.it, 2013;
- D'ANGELO G., *Consiglio di Stato e "giurisdizionalizzazione" del ricorso straordinario*, in *Foro it.*, 2012, III, 532 ss.;
- RAGNISCO L., *Il ricorso straordinario al Re e la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *studi centenario Cons. Stato*, 1932, II, 7 ss.;
- D'ARPE E., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, un antico istituto destinato ad un rapido tramonto*, in *Foro Amm. TAR*, 2004;
- ESPOSITO M., *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004;
- FENNI, B., *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato e la sua progressiva giurisdizionalizzazione*;
- FERRARI G., *Brevi note in tema di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Riv. amm.*, 1991, 2157 ss.;
- FRENI F., *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, 184 ss.;
- GALLO C.E., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tra presente e futuro*, in *Foro it.*, 1987, I, 674 ss.;
- GIOVANNINI M., *L'equiparazione tra ricorso straordinario e giurisdizionale: un'occasione sfumata*, in *Gior. dir. amm.*, 2005, 6, 652 ss.;
- GIOVANNINI M., *Il ricorso straordinario come strumento alternativo alla giurisdizione amministrativa: il difficile percorso di un rimedio efficace*, in *Dir. amm.*, 2002.

- IMMORDINO M. – IOVINO P. – SALSANO B., *Ricorso straordinario al Capo dello Stato: cenni storici e linee evolutive*, in Riv. Guardia di finanza, 2007, 182 ss;
- LESSONA S., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, rimedio quasi illusorio*, in Nuova Rass., 1963, 607 ss;
- LOCCI P., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (economicità del rimedio, speditezza, tutela dei diritti soggettivi)*, in Nuova Rass., 2005, 1663 ss;
- LODI, P.L., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in Consiglio di Stato, 2004, 1864 ss;
- LUCCI F., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in Nuova Rass., 2005, 1663 ss;
- MANGIA, A., *Accesso alla Corte, pareri vincolanti, pareri "decisori". La decostituzionalizzazione dell'art.137 Cost.*, in Giur. Cost. 2/2014;
- MARTIRE N., *Necessità di sopprimere il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in Foro amm., 1965;
- MARTINI G., *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato dopo la riforma introdotta con la legge n. 69/2009*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2/2010;
- MARUOTTI L., *Il ricorso straordinario dalle origini fino alle modifiche di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. La concorrenza con il giudizio civile*, in www.giustamm.it, 2011;
- MAZZAROLLI L., *Riflessioni sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in Dir. amm., 2004, 691 ss;
- MORANO G., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, novità legislative e osservazioni giurisdizionali*, in www.altalex.it, 2010;
- MORELLI S., *L'impugnabilità in Cassazione del decreto sul ricorso al Capo dello Stato ne consacra il definitivo approdo all'area della giurisdizionalità*, in Urb. e App., 2013, n.4, 400 ss;
- PIGNATELLI N., *Sulla natura del ricorso straordinario: la scelta del legislatore*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2009;

- POZZI A., *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e principi costituzionali*, in www.giustizia-amministrativa.it;
- POZZI A., *Riflessioni sulla c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2014;
- POZZI A., *Il ricorso straordinario salvato dalla Consulta?*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2014;
- QUINTO P., *Il codice e la giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2010;
- QUINTO P., *Le sezioni unite certificano la "funzione giurisdizionale" del ricorso straordinario*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2013;
- SANDULLI, A., *Sull'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, *Giurispr. It.*, 1950.
- SCOCA F.G., *Osservazioni sulla natura del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Giur. it.* 2013, n.11, 2374 ss;
- TANDA P., *Le ricadute della sentenza 73/2014 della Corte Costituzionale sulla c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in Federalismi.it, 2014;
- TUFFARELLI F., *La natura sostanzialmente della decisione emessa a seguito del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in www.amministrativamente.com.
- VIOLA L., *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e codice del processo amministrativo: un rapporto problematico*, in www.federalismi.it, 2011;
- VOLPE, C., *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in www.giustizia-amministrativa.it.

Convegni e tavole rotonde

- CARINGELLA F., *Relazione tenuta al seminario Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tra amministrazione e giurisdizione*, organizzato dall'osservatorio sul codice del processo amministrativo, LUISS Guido Carli, Roma, il 6 giugno 2013;

- CLARICH M., Relazione tenuta al seminario *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tra amministrazione e giurisdizione*, organizzato dall'osservatorio sul codice del processo amministrativo, LUISS Guido Carli, Roma, il 6 giugno 2013;
- DE LISE P., Relazione tenuta al seminario *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tra amministrazione e giurisdizione*, organizzato dall'osservatorio sul codice del processo amministrativo, LUISS Guido Carli, Roma, il 6 giugno 2013;
- MERUSI F., Relazione tenuta al seminario *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica tra amministrazione e giurisdizione*, organizzato dall'osservatorio sul codice del processo amministrativo, LUISS Guido Carli, Roma, il 6 giugno 2013;

Netbibliografia

- www.altalex.com;
- www.cortecostituzionale.it;
- www.europa.eu/eu-law/index_it.htm
- www.giustizia-amministrativa.it;
- www.gazzettaufficiale.it;
- www.ilnuovodirittoamministrativo.it;
- Il paradosso del ricorso straordinario, Lexitalia.it weblog
- www.normattiva