

Direttore

Donatantonio Mastrangelo

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Comitato scientifico

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Angelo Giuseppe Orofino

Libera Università Mediterranea

Annamaria Bonomo

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

ISTITUZIONI E PROSPETTIVE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO



La collana vuol proporre nuovi studi giuridici che considerino aspetti istituzionali dell'organizzazione, dell'attività, della giustizia amministrativa da prospettive atte a coglierne inquadramento sistematico, ragioni storiche, linee evolutive. Opere che, coniugando il rigore scientifico alla chiarezza e brevità espositive, possano rispondere anche ad esigenze didattiche universitarie e di qualificazione o aggiornamento professionale.

Luigi Conti
Niccolò Maria D'Alessandro

I rimedi giustiziali amministrativi





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1167-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2018

11 *Introduzione*

Parte I
I ricorsi amministrativi “puri”
Di Luigi Conti

15 Capitolo I
Caratteri generali dei ricorsi amministrativi

1.1. Premessa, 15 – 1.2. Il ruolo dei ricorsi amministrativi ed il rapporto con quelli giurisdizionali, 18 – 1.3. Analogie e differenze dei ricorsi amministrativi (ordinari) rispetto ai rimedi giurisdizionali, 21 – 1.4. La discussa natura giuridica della decisione, 24 – 1.5. Il nodo del preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis l. n. 241/1990, 25 – 1.6. 1.6. Tipologia e classificazione dei ricorsi amministrativi, 28 – 1.7. I presupposti per la decisione sul merito: ricevibilità, ammissibilità e procedibilità del ricorso, 30

35 Capitolo II
Il ricorso gerarchico proprio

2.1. Aspetti generali, 35 – 2.2. Natura giuridica, 36 – 2.3. La sovraordinazione e la delega nel ricorso gerarchico: nozione ed effetti, 39 – 2.4. Il procedimento, 42 – 2.5. La decisione, 45 – 2.6. L'impugnazione della decisione, 47 – 2.7. I mezzi “straordinari” di impugnazione avverso la decisione emessa in sede gerarchica, 50

53 Capitolo III
Il ricorso gerarchico improprio

3.1. Natura, definizione ed elementi distintivi 53 – 3.2. Natura della decisione: differenza tra Amministrazione decidente e procedente, 54 – 3.2.1. *Significato del silenzio nel ricorso gerarchico improprio*, 57 – 3.3. Provvedimenti impugnabili ed ambito applicativo dell'istituto, 58 – 3.4. Vitalità o decadenza dell'istituto: il caso del ricorso in materia di accesso agli atti, 59

65 Capitolo IV

Il ricorso in opposizione

- 4.1. Definizione, natura e differenze con gli altri ricorsi amministrativi, 65 –
4.2. Ambito di applicazione, 67 – 4.3. Vantaggi e limiti dell'istituto: l'assenza
di terzietà, 68 – 4.4. La decisione del ricorso e sua impugnabilità, 69

Parte II

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

Di Niccolò Maria D'Alessandro

73 Capitolo I

La disciplina del ricorso straordinario attraverso la storia dei principali interventi legislativi e le disposizioni vigenti

- 1.1. Premessa, 73 – 1.2. Le origini storiche e le principali caratteristiche del rimedio, 75 – 1.3. Il principio di alternatività, 85 – 1.4. L'ambito di esperibilità, 89 – 1.4.1. *La presentazione del ricorso e la decisione*, 91 – 1.4.2. *L'opposizione dei controinteressati (o dell'amministrazione resistente) e la trasposizione del ricorso davanti al Tar*, 93 – 1.4.3. *L'istruttoria del ricorso*, 96 – 1.4.4. *Il parere del Consiglio di Stato*, 97 – 1.4.5. *La decisione del ricorso straordinario*, 99 – 1.5. La l. n. 205/2000 e il ricorso straordinario, 99 – 1.6. Cenni sulla tutela cautelare nel processo amministrativo, 100 – 1.6.1. *La tutela cautelare nel ricorso straordinario*, 104 – 1.6.1 La tutela cautelare nel ricorso straordinario 106 – 1.7. La cognizione incidentale e le questioni pregiudiziali, 107 – 1.8. I rimedi avverso la decisione, 107 – 1.8.1. *L'impugnazione davanti al Tar*, 107 – 1.8.2. *La revocazione*, 108 – 1.8.3. *L'opposizione di terzo*, 110 – 1.8.4. *Il ricorso per Cassazione*, 111 – 1.9. L'introduzione del contributo unificato ai sensi della l. n. 11/2011, 111 – 1.10. La non applicabilità della sospensione dei termini feriali.

115 Capitolo II

Alcuni aspetti particolarmente controversi in dottrina e in giurisprudenza

- 2.1. Premessa 115 – 2.2. La proponibilità dell'azione risarcitoria, 115 – 2.2.2. *Il prevalente orientamento per la non ammissibilità*, 118 – 2.3. L'ammissibilità del giudizio di ottemperanza, 119 – 2.3.1. *La Cassazione a Sezioni Unite n. 15978/2001 dichiara l'inammissibilità del giudizio di ottemperanza*, 119 – 2.3.2. *Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana 19 ottobre 2005, n. 695, inaugura un diverso orientamento*, 121 – 2.3.3. *Le SS.UU. n. 2065/2011 ammettono l'esperibilità del giudizio di ottemperanza*, 124 – 2.3.4. *L'intervento dell'Adunanza plenaria n. 9/2013 ribadisce l'ammissibilità del giudizio di ottemperanza*, 125 – 2.4 La natura del rimedio, 128 – 2.4.1. *Impostazione del tema*, 128 – 2.4.2. *Sul parere vincolante del Consiglio di Stato*, 129 – 2.4.3. *Sulla rilevanza delle questioni incidentali di legittimità costituzionale*, 131 – 2.4.4. *Aspetti della disciplina contrastanti con la pretesa natura giurisdizionale del ri-*

medio, 133 – 2.4.5. *La natura del ricorso straordinario secondo la sentenza n. 73/2014 della Corte Costituzionale*, 137 – 2.4.6. *La pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 7/2015: sulla non retroattività dell'attribuzione della natura giurisdizionale al ricorso straordinario, contenuta nella l. n. 69/2009*, 140 – 2.4.7. *Considerazioni conclusive*, 141

143 *Bibliografia*

157 D.P.R. n. 1999/1971

Introduzione

Il presente lavoro ha come oggetto lo studio dei c.d. rimedi amministrativi giustiziali, ossia dei ricorsi promossi davanti all'autorità amministrativa, sia essa identica o differente rispetto a quella che ha adottato l'atto impugnato.

Questi procedimenti di secondo grado, attraverso i quali l'amministrazione dovrebbe rendere giustizia al privato che da essa stessa si assume leso, hanno vissuto un progressivo declino, accentuatosi specialmente in coincidenza con due eventi normativi: la legge istitutiva dei Tar e quella sul procedimento amministrativo.

Alla scarsa fiducia riposta dal cittadino nei confronti dell'amministrazione circa la possibilità di ottenere da essa vera e tempestiva giustizia, si sono aggiunti, infatti, l'immediata esperibilità del rimedio giurisdizionale e la preventiva utilizzabilità degli istituti di partecipazione.

Tenuto conto, però, che negli ultimi anni l'intenzione del legislatore e della giurisprudenza sembra diretta alla "rivitalizzazione" di un rimedio plurisecolare qual è il ricorso straordinario al Capo dello Stato, è apparso utile evidenziare, con il presente elaborato, le non irrilevanti potenzialità insite in generale nei ricorsi amministrativi.

Pur non entrando in questa premessa nel merito della natura giuridica del ricorso straordinario, non si può non notare come da una parte ne sia stata valorizzata la funzione di tutela del ricorrente, a fronte del frequente uso dell'istituto come mero "salvagente" in presenza di termini scaduti per l'impugnazione in sede giurisdizionale, e dall'altra siano stati previsti nuovi oneri a carico del privato, quasi a bilanciare le maggiori garanzie e utilità che gli sono offerte.

Simili interventi potrebbero essere effettuati anche nei confronti degli altri ricorsi amministrativi, che attualmente appaiono in una situazione di quiescenza, salvo che per alcuni isolati profili. Così tali rimedi rivelerebbero appieno la loro utilità nel consentire, entro brevi termini, con semplicità di forme ed economia di spese, il riesame esteso al merito del provvedimento impugnato.

Essi inoltre potrebbero, sempre se ne fosse adeguatamente rivista la disciplina, contribuire in modo determinante a quella deflazione del contenzioso giurisdizionale tanto perseguita dal legislatore, poiché offrirebbero al privato, quando gli strumenti di partecipazione procedimentale non sono più azionabili, un'utile soluzione alternativa all'adizione del giudice.

Queste pagine nascono da una ricerca svolta congiuntamente presso l'Università degli Studi Niccolò Cusano di Roma da Luigi Conti, che tratta nella prima parte i ricorsi amministrativi "puri", e da Niccolò Maria D'Alessandro, cui si deve la seconda parte, dedicata al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Esse sono, peraltro, frutto di un'impostazione comune nonché di un continuo scambio e di una larga condivisione di idee tra i due autori.

Un doveroso ringraziamento va a Paolo Tanda, senza il quale il libro non avrebbe mai visto la luce.

Ulteriori ringraziamenti vanno a Federico Freni, Carlo Lenzetti, Velia Leone e Gerardo Soricelli, per gli insegnamenti sempre preziosi tratti dalla loro sapienza ed esperienza professionale.

Infine, e non per ordine di importanza, gli autori ringraziano le rispettive famiglie, per il fondamentale supporto generosamente fornito in questi anni.

PARTE I

I RICORSI AMMINISTRATIVI “PURI”

Capitolo I

Caratteri generali dei ricorsi amministrativi

1.1. Premessa

Con la legge abolitrice del contenzioso amministrativo (“LAC”) del 20 marzo 1865 n. 2248, il legislatore italiano adottò un sistema tipico dei modelli a giurisdizione unica, caratterizzato dall’assenza di una giurisdizione amministrativa.

Con tale legge, fu prevista l’abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo, stabilendo che le relative controversie fossero devolute alla giurisdizione ordinaria ovvero all’autorità amministrativa¹.

All’adozione della legge n. 2248/1865 si giunse a seguito di un acceso dibattito, il quale metteva in luce due contrapposti orientamenti: da un lato, quello favorevole al modello belga, caratterizzato dalla giurisdizione unica; dall’altro lato, quello favorevole al modello di ispirazione francese, incentrato sulla presenza del giudice ordinario e del giudice amministrativo².

Il primo orientamento, quindi, si ispira al c.d. modello monistico, caratterizzato da una elevata indipendenza del giudice, quello ordinario, chiamato a dirimere le controversie.

Mentre, il secondo orientamento, era riferibile al c.d. modello dualistico, caratterizzato dall’affidamento delle “controversie di diritto pubblico”³ ad un giudice speciale, meno indipendente rispetto al giudice ordinario, ma dotato di un sindacato più incisivo sull’esercizio del potere amministrativo⁴.

¹Cfr. TANDA P., *Elementi di giustizia amministrativa*, Roma, 2011.

²In tal senso si rinvia a TANDA P., *Contributo allo studio sul dualismo giurisdizionale*, in *Dir. e proc. amm.*, Quaderni 24, 2017, p. 22.

³CERULLI IRELLI V., *Giurisdizione amministrativa e pluralità di azioni*, in CATELANI E., FIORITTO A. e MASSERA A., (a cura di), *La riforma del processo amministrativo. La fine dell’ingiustizia amministrativa?*, Napoli, 2011.

⁴BATTINI S., *La giustizia amministrativa in Italia: un dualismo a tradizione monista*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2013, n. 1.

Come si è detto, con la LAC fu adottato il primo dei citati modelli, con la conseguenza che si venne a creare una bipartizione tra giurisdizione ordinaria e tutela esclusivamente amministrativa.

Nello specifico, furono devolute alla giurisdizione ordinaria le controversie per contravvenzioni e quelle relative a questioni di diritto civile o politico; alla sede amministrativa, invece, furono ricondotti tutti gli “affari non compresi” fra quelli anzidetti.

In questo modo, però, fu notevolmente ridotta la tutela precedentemente riconosciuta al cittadino, il quale, sino ad allora, aveva potuto rivolgersi agli organi del contenzioso amministrativo.

Tale vuoto di tutela fu colmato solo a distanza di due decenni, dal momento che solo con la legge n. 5992/1889 venne istituita la IV Sezione del Consiglio di Stato⁵, alla quale fu attribuita la funzione di giudicare in merito agli interessi di “individui e di enti morali giuridici”, portati alla sua conoscenza con “ricorsi contro atti e provvedimenti di un’ autorità amministrativa” diretti ad ottenere, dopo l’eventuale sospensione, “per gravi ragioni”, l’annullamento di quel provvedimento produttivo di effetti giuridici che il privato asseriva essere lesivi della propria sfera giuridica; in particolare, il privato, poteva lamentare i vizi tipici, indicati dalla l. 5992/89: incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

Con la legge citata, furono, quindi, esclusi dal sindacato del Consiglio di Stato i vizi afferenti il merito dell’atto amministrativo, riservati al vaglio dell’ autorità amministrativa, investita tramite la proposizione di un ricorso gerarchico.

Solo in alcuni casi particolari la IV Sezione del Consiglio di Stato poteva estendere il suo sindacato oltre i limiti della mera legittimità, pur potendo giungere, tramite il c.d. giudizio di ottemperanza, a sostituire l’atto impugnato, dopo averlo annullato.

Tale giudizio era originariamente diretto ad assicurare l’effettività e la giustiziabilità dell’obbligo da parte della pubblica amministrazione di conformarsi al giudicato del giudice ordinario: solo successivamente il rimedio fu esteso all’inottemperanza alle decisioni (da ultimo anche a quelle non passate in giudicato) del giudice amministrativo.

⁵ROMANO A., *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Milano, 1975; SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989; SCIALOJA V., *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1931, 407; SCOCA F.G., *Riflessioni sui criteri di riparto delle giurisdizioni*, in *Dir. proc. amm.*, 1989.

Nonostante fosse intervenuta l'istituzione di un giudice chiamato a sindacare l'esercizio dell'azione amministrativa, i ricorsi amministrativi ordinari continuarono a svolgere un ruolo di carattere pregiudiziale nell'ambito del sistema di giustizia: l'esperibilità del rimedio giurisdizionale, infatti, continuò ad essere condizionata alla definitività⁶ dell'atto, conseguibile, appunto, attraverso la previa impugnazione dello stesso in via amministrativa.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, ed in particolare con gli artt. 24 e 113, la fisionomia del sistema del contenzioso amministrativo subì un profondo mutamento: l'art. 24 Cost., in particolare, riconobbe la possibilità di agire in giudizio per la tutela di diritti soggettivi ed interessi legittimi⁷, attribuendo copertura costituzionale ad un orientamento oramai consolidatosi, il quale sosteneva la necessità di escludere qualsiasi preclusione o limitazione alla tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti degli atti della P.A.⁸

⁶Sulla definitività del provvedimento amministrativo e dei ricorsi amministrativi, si vedano RAGNISCO L., ROSSANO M., *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1954; BENVENUTI F., *Giustizia amministrativa*, (voce in) *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1962, p. 589 ss.; BERTI G., *La definitività degli atti amministrativi*, in *Arch. Giur.*, 1965, p. 89 ss.; MIELE G., *Passato e presente della giustizia amministrativa in Italia*, in *Riv. dir. proc.*, 1966, p. 1 ss.; MAZZAROLLI L., *L'atto definitivo, la teoria dell'assorbimento e la riforma delle leggi sulla giustizia amministrativa*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, p. 701 ss.; MIGLIORINI L., *Ricorsi amministrativi*, (voce in) *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, p. 684 ss. SCOCA F.G., *Linee evolutive della giustizia amministrativa*, in *Ann. Perugia*, 1977, p. 375 ss.; SPAVENTA S., *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, 1949.

⁷PAJNO A., *Le norme costituzionali sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1994, p. 462 secondo il quale non si può parlare di tutela giurisdizionale effettiva se non vi è quella particolare tecnica di tutela del Giudice amministrativo: quindi, non solo parità tra le due forme di tutela (quella del Giudice ordinario e quella del Giudice amministrativo), ma anche imprescindibilità della sussistenza dello stesso Giudice Amministrativo per garantire una tutela giurisdizionale concretamente effettiva. Tale tecnica di tutela giurisdizionale è andata evolvendosi in corrispondenza con l'evoluzione dello stesso Stato amministrativo, anche se secondo un ritmo di sviluppo diverso.

⁸ALLEGRETTI U., *Enunciati costituzionali nell'amministrazione*, in *Jus*, 1987, 294 ss.; ID., *Corte Costituzionale e Pubblica Amministrazione*, in BARILE, CHELI, GRASSI S., (a cura di), *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di Governo in Italia*, Bologna, 1982, 269 ss.; ID., *Il controllo della pubblica amministrazione da parte della Corte Costituzionale*, in *Studi in onore di Galateria*, Rimini, 1987, p. 35 ss.; CHITI M., *L'influenza dei valori costituzionali nel diritto processuale amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1984, 177; CHITI M., PIZZI A., *La giusti-*

1.2. Il ruolo dei ricorsi amministrativi ed il rapporto con quelli giurisdizionali

In questa prospettiva, appare immediatamente evidente come la tutela delle posizioni giuridiche lese da provvedimenti amministrativi fosse, quindi, assicurata da due distinti rimedi esperibili ad istanza di parte: uno giurisdizionale e l'altro amministrativo, il primo certamente preferibile sotto diversi profili, primi fra tutti quello della terzietà e dell'indipendenza del soggetto giudicante.

Pertanto, in virtù dell'art. 113 Cost., il quale afferma che la tutela giurisdizionale è ammessa contro tutti i provvedimenti lesivi di diritti soggettivi o interessi legittimi e non limitata a particolari mezzi di impugnazione o a determinate categorie di atti, gli atti della pubblica amministrazione furono ritenuti sempre impugnabili, in sede giurisdizionale, attraverso il ricorso ai giudici, oltre che in via amministrativa, con la proposizione di ricorsi innanzi ad organi dell'amministrazione⁹, al fine di ottenerne l'annullamento o, in determinati casi, la riforma¹⁰.

Sebbene oggi il ricorso amministrativo abbia assunto un ruolo pressoché “marginale” all'interno del nostro ordinamento, in passato fu l'unico strumento per tutelare le situazioni giuridiche soggettive che non potevano essere azionate innanzi al giudice ordinario¹¹.

Il rapporto fra i ricorsi amministrativi e quelli giurisdizionali restava tuttavia fondato sui due principi, quello della necessaria definitività del provvedimento impugnabile in sede giurisdizionale e quello dell'alternatività fra i ricorsi straordinario e giurisdizionale, che lo avevano caratterizzato fin dalla legge del 1889 istitutiva della IV Sezione: il primo, come si vedrà, sarebbe venuto meno solo nel 1971, con la legge istitutiva dei Tar.

Il ricorso amministrativo, però, si differenzia da quello giurisdizionale sotto diversi profili: in primo luogo, deve essere proposto alla

zia amministrativa nelle leggi e nella giurisprudenza costituzionale, cit., 19 ss.; SORRENTINO F., *Profili costituzionali della giurisdizione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1990.

⁹GAROFOLI F., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2014, p. 1789.

¹⁰IMMORDINO M., *I ricorsi amministrativi*, in *Giustizia amministrativa*, SCOCA F.G. (a cura di), Torino, 2011, p. 597.

¹¹TANDA P., *Elementi di giustizia amministrativa*, cit. p. 1 ss.

pubblica amministrazione, la quale decide sull'istanza del cittadino attraverso un procedimento di secondo grado.

Inoltre, tale ricorso può essere proposto per posizioni sia di diritto soggettivo, che di interesse legittimo, con l'esclusione dei cc.dd. interessi semplici e di fatto, e può comportare la valutazione da parte dell'amministrazione giudicante, sia di vizi di legittimità che, come è generalmente consentito nei ricorsi ordinari, di merito del provvedimento¹², nei limiti delle censure mosse dal ricorrente¹³.

I ricorsi amministrativi non possono essere proposti avverso atti di diritto privato della Pubblica amministrazione, in quanto non espressivi di poteri pubblicistici, né possono essere esperiti per tutelarsi da un mero comportamento assunto dalla P.A., non potendo lo stesso essere annullato e/o riformato.

Il sistema sin qui delineato è solo parzialmente disciplinato dalla fonte costituzionale, la quale si è opportunamente limitata ad enunciare i principi sulla giustizia, sull'organizzazione e sull'azione amministrativa, incidenti anche sulla funzione amministrativa giustiziale¹⁴, rimettendo alle norme di rango primario e secondario la disciplina puntuale di tali strumenti di tutela.

La lettura coordinata dei principi costituzionali in materia di giustizia e degli artt. 97 e 98 Cost., relativi all'organizzazione ed all'attività amministrativa, consente di delineare un modello di amministrazione diretto a garantire anche alla funzione amministrativa giustiziale uno svolgimento tempestivo, efficace e, soprattutto, imparziale¹⁵.

¹²GALLO C.E., *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, VIII Ed., 2016, p. 1 e ss.

¹³LEONE G., *Elementi di diritto processuale amministrativo*, Roma, 2014, p. 373 e ss.

¹⁴ARCIDIACONO L., *Ricorsi amministrativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991; BACHELET V., *I ricorsi amministrativi*, in *Riv. Trim. pubbl.*, 1966 (ora in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1981, p. 417 ss.); BENVENUTI F., *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1959, pp. 39 ss. e 235 ss.; BERTI G., *La definitività degli atti amministrativi*, cit. p. 88 ss.; CAMMEO F., *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, s.d., (ma 1910), p. 448 ss; MASTRANGELO D., *I ricorsi amministrativi*, in *IST. DIR. PUBBL. UNIV. BARI, Appunti sulla giustizia amministrativa*, vol. I, *Fra procedimento e processo amministrativo*, Cacucci, Bari 1986, pp. 69 ss.; SAMBATARO S., *L'Abolizione del contenzioso nel sistema di giustizia amministrativa*, Milano, 1977.

¹⁵Rileva IMMORDINO M., *op. cit.*, p. 599, che i ricorsi amministrativi come "rimedi giustiziali", possono ricondursi nell'alveo dell'art. 100 Cost.: solo per il ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana è prevista una copertura

Come parzialmente anticipato, la disciplina generale dei ricorsi amministrativi è contenuta nel d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, sebbene alcune rilevanti norme sui ricorsi siano contenute nella nota legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali (l. n. 1034/1971), nella legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990, così come modificata dalla l. n. 15/2005 e dalla l. n. 69/2009) e nel più recente codice del processo amministrativo¹⁶.

La sopravvivenza dei ricorsi amministrativi, finalizzati a risolvere senza l'intervento del giudice una controversia in vista della realizzazione della giustizia in quel caso concreto, ha trovato conferma con l'art. 20, l. n. 1034/1971, la quale ha “trasformato” quelli ordinari da rimedi obbligatori a rimedi facoltativi per poter accedere alla tutela giurisdizionale.

Il regime della facoltatività comporta, quindi, che all'interessato è offerta la duplice possibilità di ricorrere immediatamente al giudice amministrativo oppure di proporre, preliminarmente, ricorso all'autorità amministrativa¹⁷.

Si può, pertanto, dedurre che il ricorso amministrativo ordinario da un lato assicura al privato la possibilità di ottenere nell'ambito della stessa amministrazione la soluzione alla controversia che lo coinvolge (senza ricorrere al più dispendioso ricorso giurisdizionale) e con la possibilità di dedurre vizi di merito; dall'altro lato, consente alla pubblica amministrazione, investita dal ricorso, di riesaminare la questione ovviando ad eventuali errori commessi, prima che gli stessi siano censurati dal giudice.

Occorre, infine, segnalare che il rimedio amministrativo va, altresì, distinto dalla mera sollecitazione che il privato rivolge all'autorità amministrativa affinché riveda un provvedimento già adottato: tale atto da parte del privato che dà impulso all'eventuale procedimento di

costituzionale diretta, in quanto disciplinato dall'art. 23 dello Statuto siciliano, approvato con legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2, All. E. Da ciò si evince che anche il ricorso al Capo dello Stato è garantito dalla Costituzione, sia pure indirettamente, visto che la sua soppressione con legge ordinaria avrebbe effetto di rendere inoperante la disposizione di cui all'art. 23 dello Statuto siciliano, e cioè una disposizione di rango costituzionale.

¹⁶MELE E., *Ricorsi amministrativi ed ordinamento regionale*, Padova, 2005; VIRGA P., *I ricorsi amministrativi*, Milano, 1972.

¹⁷DE ROBERTO A., *La tutela avverso l'atto non definitivo*, in *Studi in onore di N. Papaldo*, Milano, 1975, p. 327.