

I RICORSI AMMINISTRATIVI E LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

La possibilità che organi della Pubblica amministrazione emanino atti amministrativi **illegittimi** (cioè non conformi alla legge) o **inopportuni** (cioè non conformi alle regole di buona amministrazione) pone un problema di vitale importanza in uno Stato moderno: quello della protezione giuridica da accordarsi ai cittadini che da quegli atti ricevano un ingiusto danno. In tutti gli Stati moderni, e così nel nostro, si è cercato di risolvere il problema con la creazione di un sistema di **giustizia amministrativa**, ossia di *un complesso di mezzi legali di cui possono avvalersi tutte le persone, per ottenere giustizia ogniqualvolta un atto della Pubblica amministrazione abbia leso un loro interesse meritevole di protezione.*

Poiché i mezzi di tutela sono diversi a seconda che la Pubblica amministrazione abbia leso un *diritto soggettivo* o un *interesse legittimo*, la distinzione fra questi due concetti assume fondamentale importanza.

Si definisce **interesse** il *vantaggio che un bene o un servizio possono arrecare a una persona o a un complesso di persone (interesse individuale nel primo caso, collettivo nel secondo).*

Gli interessi che trovano protezione nel campo del diritto pubblico si riconducono alle figure del:

- *diritto soggettivo;*
- *degli interessi legittimi che a loro volta si dividono in **diritti (soggettivi) affievoliti** e **interessi occasionalmente protetti.***

Il diritto soggettivo è un interesse individuale che viene **tutelato direttamente** (nel senso che la norma è dettata proprio dalla considerazione del particolare interesse della persona) e **incondizionatamente** (in quanto non può essere sacrificato a discrezione della Pubblica amministrazione) **dalla norma giuridica**. Ne sono un esempio i diritti di libertà civile e il diritto di voto.

Il diritto (soggettivo) affievolito è un interesse individuale che viene **tutelato dalla norma giuridica a condizione che esso non sia in contrasto con l'interesse collettivo**, valutato discrezionalmente dalla Pubblica amministrazione: per esempio, il diritto del concessionario dell'occupazione di un'area pubblica.

L'interesse occasionalmente protetto è un interesse individuale che viene **tutelato indirettamente da una norma giuridica essenzialmente rivolta alla considerazione di un interesse collettivo**; tale tutela deriva dal fatto di essere in occasionale coincidenza con quest'ultimo: per esempio, l'interesse del concorrente a un pubblico impiego all'osservanza delle norme regolatrici di un concorso.

I mezzi di tutela

I mezzi che la legge accorda per la difesa dei diritti e degli interessi legittimi nei confronti della Pubblica amministrazione sono:

- **il ricorso amministrativo;**
- **il ricorso (amministrativo) giurisdizionale;**
- **l'azione giudiziaria.**

Il ricorso amministrativo è un'istanza rivolta alla competente autorità amministrativa, nelle forme ed entro i termini stabiliti, da chi si ritenga leso in un personale interesse da un atto amministrativo invalido, al fine di ottenere l'annullamento o la riforma dello stesso. Il ricorso amministrativo può essere proposto per lesioni sia di interessi legittimi sia di diritti soggettivi e comporta per l'autorità amministrativa cui è rivolto *l'obbligo* di emettere su di esso una decisione. Si tenga presente che la Pubblica amministrazione decide *in funzione amministrativa*, senza l'osservanza delle forme procedurali proprie dei giudizi, e che le decisioni, per conseguenza, hanno la natura di atti amministrativi. I ricorsi amministrativi costituiscono, pertanto, mezzi di *giustizia amministrativa non giurisdizionale*: offrono al ricorrente pregi notevoli di economicità e semplicità, ma non gli assicurano quella efficace tutela che si può invece ottenere in via giurisdizionale.

Il ricorso amministrativo giurisdizionale è un'istanza rivolta a un *organo amministrativo fornito di funzioni giurisdizionali* (*Tar, Consiglio di Stato*), nelle forme ed entro i termini stabiliti, da chi si ritenga leso in un personale interesse da un atto amministrativo invalido, al fine di ottenere l'annullamento o, in certi casi, la riforma dello stesso. Il ricorso *provoca un giudizio*, che si svolge con l'osservanza delle norme processuali, *in contraddittorio* dell'autorità amministrativa che ha emanato l'atto. Esso può essere proposto, di regola, solo per lesioni di *interessi legittimi*, non per lesioni di diritti soggettivi.

L'azione giudiziaria, dinanzi agli *organi di giurisdizione ordinaria*, può essere promossa contro la Pubblica amministrazione da chi si ritenga leso in un proprio *diritto soggettivo* da un atto amministrativo invalido, e tende ad ottenere la dichiarazione di illegittimità dell'atto medesimo. Il giudizio si svolge nelle stesse forme previste per la tutela dei rapporti fra privati, ossia nella forma del processo civile.

I ricorsi amministrativi

Si distinguono tre specie di ricorsi amministrativi:

- **l'opposizione;**
- **il ricorso gerarchico;**
- **il ricorso straordinario al presidente della Repubblica.**

L'opposizione.

L'opposizione è il ricorso diretto alla stessa autorità che ha emesso l'atto amministrativo ritenuto lesivo.

Ha carattere del tutto eccezionale, in quanto è ammessa solo *in alcuni casi espressamente previsti dalla legge*. Gli atti impugnati con l'opposizione sono *atti di autorità che non hanno superiore gerarchico*: è stabilito, per es., che gli impiegati dello Stato possano presentare opposizione contro il collocamento nei ruoli di anzianità al ministro che ha emesso i ruoli medesimi.

L'opposizione deve:

- indicare l'organo cui è diretta;
- specificare l'atto impugnato e i motivi dell'impugnazione;
- essere datata e sottoscritta dal ricorrente.

Deve inoltre essere presentata, *pena la decadenza, nel termine stabilito* (che varia a seconda dei casi).

Il ricorso gerarchico.

Il ricorso gerarchico è diretto all'autorità gerarchicamente superiore a quella che ha emanato l'atto amministrativo ritenuto lesivo.

A differenza dell'opposizione, il ricorso gerarchico è un *rimedio di carattere generale*: esso cioè è ammissibile contro qualsiasi atto amministrativo invalido, purchè questo provenga da un organo avente un superiore gerarchico. Pertanto, non possono essere impugnati con il ricorso gerarchico i provvedimenti dei ministri perchè essi sono la suprema autorità gerarchica nell'amministrazione diretta statale. Il ricorso gerarchico deve essere presentato, a pena di decadenza, nel termine di 30 giorni dalla comunicazione all'interessato del provvedimento contro cui questi intende ricorrere. Decorso il termine di 90 giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'autorità amministrativa abbia comunicato la decisione, il ricorso *si intende respinto* e il provvedimento diventa definitivo. Si offre, con ciò, all'interessato, la possibilità di esperire altri rimedi giuridici, ossia, a sua scelta, il ricorso giurisdizionale o il ricorso straordinario al presidente della Repubblica.

Il ricorso straordinario al presidente della Repubblica.

Un posto a sé occupa il ricorso straordinario al presidente della Repubblica. Le sue principali caratteristiche sono:

- *è ammesso soltanto contro provvedimenti definitivi contro i quali non sono più proponibili (perchè presentati e respinti) né l'opposizione né il ricorso gerarchico*: ciò significa che l'esperimento dell'opposizione o del ricorso gerarchico è condizione indispensabile per poter ricorrere al presidente della Repubblica.
- *È ammesso soltanto per motivi di legittimità*, diversamente dall'opposizione e dal ricorso gerarchico, i quali sono ammessi anche per motivi di merito,
- *è alternativo al ricorso giurisdizionale*: l'aver presentato ricorso al Tar preclude la possibilità di ricorrere al presidente della Repubblica.

L'atto di ricorso, indirizzato al presidente della Repubblica, deve essere proposto nel termine perentorio di 120 giorni. Il ministero competente in materia istruisce il ricorso e rimette tutti gli atti al Consiglio di Stato perchè esprima il proprio *parere (che non ha però carattere vincolante)*. La decisione è adottata con *decreto del presidente della Repubblica su proposta del ministro competente*.

La tutela giurisdizionale

I ricorsi amministrativi non sono sufficienti ad assicurare al singolo cittadino una piena tutela nei confronti della Pubblica amministrazione, sia per la singolare posizione, in cui questa viene a trovarsi, di giudice e parte in causa nel medesimo tempo, sia perchè la decisione non è accompagnata dalla garanzia delle forme procedurali proprie dei giudizi davanti ad organi giurisdizionali: Molto più efficaci sono i mezzi di **giustizia amministrativa giurisdizionale**.

Il ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale (Tar).

I Tar sono organi di giustizia amministrativa in primo rado. Hanno circoscrizione regionale e sede nei capoluoghi di Regione. Sono competenti sui ricorsi contro atti o provvedimenti emessi:

- dagli organi periferici dello Stato e degli altri enti pubblici a carattere ultraregionale aventi sede nella circoscrizione del Tribunale amministrativo regionale.

- Dagli enti pubblici territoriali compresi nella circoscrizione del Tribunale amministrativo regionale.

Negli altri casi, la competenza per gli atti statali è del Tar del Lazio con sede a Roma.

Il ricorso al Tar è *proponibile contro la decisione sul ricorso gerarchico o, in mancanza, contro il provvedimento impugnato, se, nel termine di novanta giorni, la Pubblica amministrazione non abbia notificato la decisione all'interessato. Il termine per ricorrere è di sessanta giorni dalla notificazione all'interessato del provvedimento.* Il presidente del Tar competente fissa con decreto l'udienza per la discussione. Terminata la discussione il Tar *emette la decisione, che ha natura di sentenza.* Se riconosce che il ricorso è infondato, lo rigetta. Se accoglie il ricorso per motivi di incompetenza, annulla l'atto e rimette l'affare all'autorità competente. Se lo accoglie per altri motivi, annulla in tutto o in parte l'atto impugnato e, quando è investito di giurisdizione di merito, può anche riformare l'atto. Contro la sentenza del Tar è ammesso ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato è *giudice di appello contro le sentenze dei Tar.* Il giudizio ha inizio con il ricorso dell'interessato e il termine per ricorrere è di *un anno* dal deposito in segreteria della sentenza emessa dal Tar. L'atto di ricorso deve indicare il provvedimento impugnato, oltre che i motivi dell'impugnazione e l'istanza; deve inoltre essere datato e sottoscritto dal ricorrente e da un avvocato iscritto all'albo speciale della Corte di Cassazione. Fissata l'udienza, riferisce in essa un consigliere a ciò designato dal presidente della sezione alla cui cognizione è stato attribuito il ricorso. Sono poi ammessi a parlare gli avvocati delle parti. L'udienza è pubblica. Terminata la discussione, la sezione emette, in camera di consiglio, *la decisione*, la quale ha natura di *sentenza*. Tanto se accoglie il ricorso, quanto se lo respinge, essa è **inappellabile**. Le decisioni del Consiglio di Stato possono essere di *conferma* oppure di *annullamento* delle sentenze del Tar.