

28 dicembre 2009 15:59

RICORSO AMMINISTRATIVO

di [Rita Sabelli](#)

Ultimo aggiornamento: 20/9/2013

Ogni cittadino puo' opporsi agli atti della pubblica amministrazione non solo con la loro impugnazione avanti alla giustizia amministrativa (Tar, Consiglio di Stato) ma anche con ricorsi non giurisdizionali rivolti alla stessa amministrazione.

In questo caso si parla di ricorso amministrativo, una sorta di tentativo "amichevole" (stragiudiziale) di ottenere la riesamina degli atti, con loro annullamento o modifica.

Il ricorso amministrativo puo' essere:

- ordinario (lo sono il "gerarchico", ovvero fatto all'organo superiore all'ente che ha emesso l'atto, e quello diretto, detto "in opposizione")
- straordinario (il ricorso al Presidente della Repubblica, alternativo alla via giurisdizionale del ricorso al TAR).

I motivi di impugnazione possono riguardare vizi di legittimita' dell'atto (per eccesso di potere o incompetenza dell'organo che ha emanato l'atto o per qualsiasi altra violazione di legge), oppure vizi di merito (inopportunita' dell'atto relativamente ad un fatto specifico).

Indice scheda

[ATTI DEFINITIVI E NON DEFINITIVI](#)

[RICORSO GERARCHICO](#)

[RICORSO IN OPPOSIZIONE](#)

[RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO](#)

[LA VIA GIURISDIZIONALE: IL T.A.R.](#)

[UN CASO PARTICOLARE: OPPOSIZIONE AD ATTI DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI](#)

[FONTE NORMATIVA](#)

[LINK UTILI](#)

ATTI DEFINITIVI E ATTI NON DEFINITIVI

I ricorsi ordinari sono fattibili quando l'atto non e' ancora definitivo, entro 30 giorni dalla sua notifica. Se questi 30 giorni passano senza che sia stato fatto alcun ricorso, o il ricorso fatto fallisce oppure decorrono inutilmente i termini per avere risposta dall'organo decidente (90 giorni, vedi sotto), l'atto si dice "definitivo" ed e' possibile opporvisi solo con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica oppure con l'alternativo classico ricorso giurisdizionale al TAR.

Sono definitivi per natura ("ab origine"). invece:

- gli atti adottati dalle autorità al vertice dell'amministrazione (per esempio da un Sindaco o da un Ministro);
- gli atti adottati dagli organi collegiali;
- quelli dichiarati definitivi per legge (provvedimenti prefettizi in materia di requisizione, espropriazione, di occupazione d'urgenza, etc.).

Sono definitivi anche tutte le decisioni prese dagli organi della pubblica amministrazione in sede di ricorso "gerarchico" o "in opposizione". Come vedremo piu' avanti ci si puo' opporre a tali decisioni, prese dagli organi gerarchicamente superiori a quelli che hanno originariamente emesso l'atto impugnato, solo con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica o con ricorso giurisdizionale al TAR.

E' bene sapere che ogni atto della pubblica amministrazione deve riportare l'organo a cui puo' essere presentato il ricorso amministrativo e il termine di tempo utile per farlo.

RICORSO GERARCHICO

E' il tipico ricorso ordinario ammesso contro gli atti non definitivi, per motivi di illegittimita' e di merito (vedi sopra).

Viene presentato all'organo superiore rispetto a quello che ha emesso l'atto, con apposita istanza. Va proposto entro 30 giorni dalla data in cui l'atto e' stato notificato, comunicato o pubblicato, o comunque da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza.

Puo' essere presentato direttamente all'organo che ha emesso l'atto o a quello gerarchicamente superiore (per esempio Ministero dell'Interno per gli atti del Prefetto o il Prefetto per gli atti del questore o del Comune). Di solito e' consigliata la prima soluzione, con la quale si risparmia un passaggio. L'organo che ha emesso l'atto, infatti, "gira" il tutto all'organo superiore competente fornendo nello stesso tempo documenti per l'istruttoria, evitando cosi' di doverlo fare in seguito.

La presentazione puo' avvenire personalmente o tramite raccomandata a/r (in questo caso la data di spedizione vale quale data di presentazione).

E' possibile chiedere, presentando il ricorso, che gli effetti dell'atto vengano sospesi in via cautelare, se vi sono gravi motivi.

E' prevista un'attivita' istruttoria, con l'acquisizione dei documenti e degli accertamenti utili e con la possibilita' di intervento dei terzi interessati.

L'autorita' decidente puo':

- dichiarare inammissibile il ricorso, quando vi siano irregolarita' nella sua presentazione. Se queste sono sanabili al ricorrente verra' assegnato un termine per la loro regolarizzazione;
- dichiarare improcedibile il ricorso, se le irregolarita' suddette non vengono sanate nel termine dato;
- respingere il ricorso, se lo ritiene infondato;
- accogliere il ricorso per incompetenza, annullando l'atto e rimettendo la questione all'organo competente;
- accogliere il ricorso per motivi di legittimita' o di merito, annullando o riformando l'atto e, in determinati casi, rimettendo la questione all'organo che ha lo ha emanato.

In ogni caso la decisione deve essere assunta entro 90 giorni dalla proposizione, dev'essere motivata e comunicata a tutti i soggetti coinvolti con notifica o raccomandata a/r.

In caso di silenzio dell'autorita' decidente, ovvero se il termine suddetto decorre inutilmente, il ricorso si intende respinto e al ricorrente non rimane che la via giudiziaria (ricorso al TAR) o del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Stessa via va intrapresa se il ricorso viene respinto.

Attenzione! Se non esiste un organo gerarchico superiore a quello che ha emanato l'atto, si puo' presentare il ricorso ad una autorita' diversa e non legata da un rapporto di gerarchia con lo stesso. Questo tipo di ricorso e' detto "gerarchico improprio" ed ha ovviamente un carattere eccezionale.

[RICORSO IN OPPOSIZIONE](#)

Nei casi stabiliti dalla legge, e' possibile proporre ricorso contro un atto amministrativo allo stesso organo che ha emanato l'atto. Il giudizio e' "di merito" e la finalita' e' la correzione di eventuali errori in cui sia incorsa l'amministrazione.

E' previsto nel settore dell'impiego pubblico, con riguardo alla compilazione di graduatorie, di ruoli di dipendenti, all'attribuzione di incarichi.

La procedura e' analoga a quella del ricorso gerarchico.

[RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO](#)

Contro gli atti amministrativi definitivi o non impugnabili per via gerarchica (vedi sopra), e' ammesso ricorso al Presidente della Repubblica.

Questo ricorso, fattibile contro vizi di legittimita' dell'atto e senza obbligo di appoggiarsi ad un legale, e' alternativo al ricorso giurisdizionale al TAR. Non ci si puo' rivolgere al tribunale amministrativo nemmeno successivamente, contro l'eventuale pronuncia negativa del Presidente della Repubblica.

Il termine per proporre questo ricorso e' di 120 giorni dalla notifica, comunicazione o pubblicazione dell'atto, o

comunque da quando l'interessato ne è venuto a conoscenza.

Si può presentare all'organo che ha emesso l'atto o al Ministero competente per materia, con consegna diretta, con notifica o con invio per raccomandata a/r.

Di detta presentazione deve essere messo a conoscenza -con notifica- almeno uno dei soggetti controinteressati (coloro che hanno un interesse contrario a quello del ricorrente), i quali possono -entro 60 giorni- presentare memorie e documenti nonché chiedere che la decisione sia trasferita in sede giurisdizionale (presso il TAR).

Il ricorso, istruito dal Ministero competente per materia, viene inviato alle sezioni consultive del Consiglio di Stato per l'espressione di un parere, che può essere:

- una dichiarazione di inammissibilità, se viene riconosciuto che il ricorso non era proponibile;
- un'assegnazione al ricorrente di un termine per regolarizzare eventuali irregolarità sanabili;
- conseguentemente, una dichiarazione di improcedibilità se dette irregolarità non vengono sanate;
- una reiezione, se il ricorso viene riconosciuto infondato;
- un accoglimento per motivi di incompetenza, con rimessione degli atti all'organo competente;
- un accoglimento per motivi di legittimità.

La decisione finale viene adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro, conformemente al parere del Consiglio di Stato.

Contro il decreto finale non è possibile ricorrere giudizialmente, salvi i casi in cui si ravvisino vizi di forma o di procedura per i quali è possibile ricorrere al TAR.

Come previsto dal codice di procedura civile, in ogni caso, il decreto può anche essere impugnato per revocazione, se ve ne sono le condizioni (dolo od errore del giudice, delle parti, etc. si veda più avanti e il c.p.c. agli artt.395 e 396).

Attenzione: il ricorso straordinario al Capo dello Stato non è fattibile:

- in materia di sanzioni amministrative, e in particolare contravvenzioni stradali, per quanto riguarda in particolare le ordinanze del prefetto a seguito di ricorso. In questi casi la disciplina è un'altra, dettata dalla legge 689/81 e dal Codice della Strada, e prevede che l'ordinanza prefettizia sia ricorribile entro 30 giorni presso il Giudice di Pace;
- per le materie per le quali la legge stabilisce che la competenza è riservata al giudice ordinario;
- per tutte le materie che la legge attribuisce alla competenza di giurisdizioni speciali, come la Corte dei Conti (in materia di gestione della contabilità e del bilancio degli enti pubblici e dello Stato) e il Giudice Tributario (le commissioni tributarie che giudicano su imposte, tributi, tasse, etc.), nonché il Tribunale superiore delle acque pubbliche.

(Si vedano, per approfondimenti, la circolare del Ministero dell'Interno n.30 del 14/3/2000 e il parere del Consiglio di Stato n.930 del 24/11/1999).

Nota importante: la legge 69/2009 ha modificato in parte la suddetta procedura rendendo di fatto vincolante il parere del Consiglio di Stato. In precedenza c'era la possibilità, per il Ministro che intendesse proporre decisioni difformi a detto parere, di sottoporre il caso al Governo che poteva, deliberando, decidere disattendendo il parere del Consiglio di Stato.

LA VIA GIURISDIZIONALE: IL T.A.R.

Avverso gli atti amministrativi definitivi, in alternativa al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, è possibile tentare il ricorso giurisdizionale al TAR, il Tribunale Amministrativo Regionale. Questo ricorso è stato recentemente riformato dal D.lgs.104/2010 che ha dato attuazione alle generiche norme della Legge 69/2009. Per i ricorsi al TAR è obbligatorio essere assistiti da un legale, salvo casi particolari (ricorsi in materia di accesso ai documenti amministrativi e di violazione degli obblighi di trasparenza, ricorsi in materia elettorale o relativi al diritto di circolazione dei cittadini dell'UE).

Con il ricorso al TAR è possibile chiedere l'annullamento di un atto amministrativo e/o il rimborso del danno.

Per le azioni di annullamento il ricorso va prima di tutto notificato all'organo della pubblica amministrazione che ha

emesso l'atto e agli eventuali soggetti o enti controinteressati, entro 60 giorni dalla notifica, comunicazione o pubblicazione dell'atto. Le domande di risarcimento -che puo' essere anche contestuale a quella di annullamento- va presentata entro 120 giorni dal giorno in cui il fatto si e' verificato o dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva da questo.

Entro ulteriori 30 giorni il ricorso deve poi essere depositato presso la segreteria del TAR territorialmente competente.

Segue un'istruttoria e poi la trattazione del ricorso, durante la quale il ricorrente puo' chiedere l'adozione di particolari e motivate misure cautelari (sospensione effetti dell'atto, ingiunzione di pagamento, etc.). Possono anche essere fissate delle udienze per la "discussione" del ricorso.

Il TAR puo' decidere per l'inammissibilita' del ricorso o la sua infondatezza (in quest'ultimo caso lo rigetta). Se accoglie il ricorso per motivi di incompetenza annulla l'atto e lo rimette all'ufficio competente. Se invece lo accoglie per altri motivi puo', in determinati casi, anche riformare l'atto (oltre che annullarlo del tutto o in parte).

La sentenza del TAR e' immediatamente operativa ma contro di essa si puo' fare appello al Consiglio di Stato (che opera in secondo grado). Fino alla pronuncia della sentenza di secondo grado gli effetti della sentenza di primo grado non si sospendono, a meno che non intervenga un'ordinanza del Consiglio di Stato emessa, in particolari casi di gravita', su istanza di parte.

Un terzo grado vero e proprio non esiste. Avverso la pronuncia finale del Consiglio di Stato si puo' soltanto agire in Cassazione per conflitti inerenti la giurisdizione (competenza sul caso della giurisdizione ordinaria o speciale anziche' amministrativa, per esempio).

Avverso la sentenza del TAR come avverso quella del Consiglio di Stato e' possibile fare il cosiddetto ricorso per revocazione, proponibile innanzi allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza, in casi particolari in cui essa possa dirsi errata o viziata (dolo di una delle parti o del giudice, giudizio su prove false o che non era stato possibile produrre prima per cause di forza maggiore, errori gravi, etc.).

Questo tipo di ricorso e' effettuabile avverso le sentenze di appello di ultimo grado (come puo' esserne una del Consiglio di Stato) o avverso quelle per le quali i termini di appello sono scaduti. Si vedano, per approfondire, gli articoli 395 e 396 del codice di procedura civile.

Nota: ci si puo' rivolgere al TAR anche per ricorrere contro il silenzio di una pubblica amministrazione, ovvero contro l'inerzia nell'ambito di un procedimento amministrativo. Questa azione puo' essere fatta in qualunque momento finche' perdura l'inadempimento, ma ENTRO e non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento amministrativo. In questo caso il ricorso e' deciso con una sentenza semplificata con la quale il giudice puo' intimare alla pubblica amministrazione di provvedere entro un termine non superiore a 30 giorni.

[UN CASO PARTICOLARE: OPPOSIZIONE AD ATTI DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI](#)

I provvedimenti adottati dagli istituti scolastici riguardanti le valutazioni degli alunni (esiti di scrutini finali o di esami di Stato) sono atti amministrativi definitivi, quindi contro di essi si puo' presentare il ricorso al TAR o il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nei termini gia' visti. E' comunque possibile tentare di ottenere una revisione dell'atto, in caso di vizi formali, rivolgendo un reclamo al Dirigente scolastico.

Per altri tipi di provvedimento e' possibile presentare un reclamo -un ricorso in opposizione- quanto ancora non sono definitivi (per legge lo diventano decorsi 15 giorni dalla pubblicazione nell'albo della scuola) rivolgendosi direttamente all'organo che ha adottato l'atto (per esempio il consiglio di istituto). Quest'ultimo deve poi esprimersi entro trenta giorni, decorsi i quali l'atto diventa definitivo. Dal momento in cui l'atto e' divenuto definitivo, anche per esempio per rigetto del reclamo, si potra' ricorrere al TAR.

Si veda in merito la Circolare del Ministero dell'Istruzione (Ufficio scolastico della Campania) del 25/7/2012 e l'art.14 comma 7 del Dpr 275/99

[FONTE NORMATIVA](#)

Per il ricorso amministrativo:

- D.p.r.1199/1971 "Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi", modificato dalla Legge 69/2009

Per il ricorso al TAR

- Legge 1034/1971 con modifiche della Legge 69/2009 e del D.lgs. 104/2010 (abrogazione parziale)
- D.lgs.104/2010 di attuazione dell'art. 44 della Legge 69/2009, modificato dal D.lgs.195/2011

[LINK UTILI](#)

- Sito istituzionale sulla giustizia amministrativa: clicca qui (<http://www.giustizia-amministrativa.it/>)

- Scheda IL SILENZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(http://sosonline.aduc.it/scheda/silenzio+della+pubblica+amministrazione_14282.php)