Vorrei, innanzitutto, esprimere il ringraziamento agli organizzatori di questo Convegno, mio personale e, soprattutto, dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, che ho l'onore di presiedere. Il ringraziamento è davvero sentito, perché questa è l'occasione per ritrovare amici, colleghi, magistrati attorno ad un tema – qual è il ricorso straordinario – antico, ma attuale.

Il ricorso straordinario è rimedio residuale, ma comunque utile. Nessuno può dire con certezza che natura esso abbia. Se sia giurisdizionale, amministrativa o "giustiziale", secondo la recente prospettazione della giurisprudenza (Corte Cost., n. 63/2023; Cons. St., Ad. Plen., n. 11/ 2024).

In definitiva, sotto il profilo pratico ed applicativo (ché a ciò tende l'odierno Convegno), tramite il ricorso straordinario si può giungere ad una pronuncia – oggi del Presidente del Consiglio di Stato – che decreti l'annullamento dei provvedimenti amministrativi definitivi, impugnati per motivi di legittimità, secondo quanto espressamente dispone l'art. 8 del D.P.R. n. 1199/1971.

Non so se la recente novella, introdotta dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 19/2026, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 50/2026, consenta di poter ora affermare la natura giurisdizionale del ricorso straordinario, per il fatto che la decisione finale promani dal Presidente del Consiglio di Stato. Muta il decisore, muta l'intestazione del ricorso straordinario, ma altro non cambia nella sostanza (Corte Cost., n. 150/2026).

Non mutano, in particolare, le disposizioni in tema di istruttoria e di mezzi di prova nell'ambito del ricorso straordinario, che continua ad essere un rimedio, per così dire, ad istruttoria imperfetta ed a contraddittorio limitato.

Tratterò, quindi, il tema a me riservato, cercando di esaminare i due profili di interesse, cui conduce il titolo della relazione: l'istruttoria e l'apparato probatorio, che l'ordinamento consente. Premetto che le disposizioni normative in materia di istruttoria e di mezzi di prova sono scarne; ma sono state arricchite attraverso l'opera interpretativa della dottrina e delle sezioni consultive del Consiglio di Stato; più recentemente, da parte dell'unica sezione consultiva rimasta. L'accennata ermeneutica ha condotto ad approdi tutto sommato consolidati.

I primi segnali di istruttoria si colgono già nell'art. 9, commi 3 e 4, del D.P.R. n. 1199/1971. Il comma 3 dispone che con la trasmissione del ricorso al Ministero competente l'amministrazione resistente deve riferire al riguardo; è un riferire, che sottintende la facoltà di arricchire la trasmissione con un apparato istruttorio (documenti, relazioni,

deduzioni). Il comma 4 consente anche ai controinteressati di produrre al Ministero deduzioni e documenti, oltre all'eventuale ricorso incidentale: il tutto entro il termine di 60 giorni dalla notificazione del ricorso principale.

L'istruttoria compete al Ministero "*che istruisce l'affare*" (art. 9, comma 4, D.P.R. n. 1199/1971); sin dalla fase di introduzione del ricorso, il ricorrente offre i mezzi di prova; nei 60 giorni dalla notificazione lo stesso possono fare l'amministrazione resistente e i controinteressati, se vi sono. Eventualmente, perché entro l'indicato termine, l'amministrazione resistente e i controinteressati possono opporsi al ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. n. 1199/1971, chiedendo che il ricorso venga deciso in sede giurisdizionale. In caso di opposizione può avvenire – ad opera del ricorrente – la cosiddetta trasposizione del ricorso avanti il giudice amministrativo: inizia la fase propriamente giurisdizionale con le regole del codice del processo amministrativo. L'atto di costituzione è atto processuale e deve osservare i termini del c.p.a., comprese le disposizioni in tema di dimidiazione degli stessi per determinate materie (Cons. St., sez. VII, n. 1443/2023; TAR Piemonte, sez. III, n. 214/2025).

Se, invece, non vi è opposizione, il ricorso prosegue in sede straordinaria e l'istruttoria è affidata al Ministero competente, come si è visto, e com'è ribadito dall'art. 11, comma 1, del D.P.R. n. 1199/1971 "*il ricorso, istruito dal Ministero competente …*". Il Ministero assume una posizione del tutto peculiare: esso è un'amministrazione e si potrebbe sostenere la sussistenza di un conflitto di interessi rispetto alla conduzione dell'istruttoria. Il profilo di potenziale criticità è stato superato, atteso che, da un lato, il Ministero non riveste una posizione di gerarchia (organica o funzionale) rispetto all'attività oggetto di gravame (Cons. St., sez. I, n. 316/2019). Il Ministero non è parte, ma "*autorità che coopera a fini di giustizia*" (Cons. St., sez. I, n. 2583/2016); di conseguenza non sussiste alcun conflitto di interessi, che possa legittimare l'eventuale richiesta del ricorrente di non designare alcun Ministero per l'istruttoria (Cons. St., sez. I. n. 359/2021).

Il termine dell'istruttoria ministeriale è stabilito dallo stesso art. 11 del D.P.R. n. 1199/1971, posto che – entro 120 giorni dalla scadenza dei 60 giorni (decorrenti dalla notificazione del ricorso straordinario) – il Ministero trasmette (deve trasmettere) il ricorso istruito, assieme agli atti ed ai documenti, al Consiglio di Stato per l'adozione del parere. Ove il termine non venisse rispettato, il ricorrente potrebbe chiedere – con atto notificato al Ministero – notizia della sua trasmissione al Consiglio di Stato; in caso di risposta negativa o di silenzio entro 30 giorni dalla notificazione della richiesta, il ricorrente può depositare copia del ricorso direttamente al Consiglio di Stato. Oggi ciò avviene mediante apposito modulo, scaricabile dal sito della giustizia amministrativa, da completare ed inviare a mezzo posta elettronica certificata.

In linea generale, la trasmissione dell'affare dal Ministero al Consiglio di Stato costituisce "*una preclusione istruttoria, del tutto simile a quella che nel processo deriva dalla spedizione della causa a sentenza*" (Cons. St., sez. I, parere n. 2051/2020, che richiama Cons. St., sez. riunite I e II, parere n. 2131/2012). Tuttavia, può essere che il Consiglio di Stato riconosca l'incompletezza dell'istruttoria o la contraddittorietà tra i fatti affermati nell'atto impugnato ed i documenti; in questo caso può chiedere al Ministero chiarimenti, documenti o di disporre nuove verificazioni. La valutazione di incompletezza dell'istruttoria presuppone un vaglio critico da parte del Consiglio di Stato, che conduca alla necessità dei nuovi mezzi istruttori (Cons. St., sez. IV, n. 4793/2021). L'art. 13 del D.P.R. n. 1199/1971, in sostanza, legittima il supplemento officioso di istruttoria, che va curato dal Ministero competente.

La norma, inoltre, aiuta a comprendere quali siano i mezzi di prova ammessi nell'ambito del ricorso straordinario, ossia: (i) chiarimenti; (ii) documenti; (iii) verificazioni. Non è ammessa la prova testimoniale (Cons. St., sez. I, n. 2096/2019); non è ammessa la consulenza tecnica d'ufficio (Cons. St., sez. I, n. 587/2024). È invece consentito che il Consiglio di Stato tragga argomenti di prova dal contegno processuale delle parti, ai sensi degli articoli 64, comma 2, c.p.a. e 116 c.p.c. (Cons. St., sez. I, n. 2109/2020). Il principio di non contestazione assume particolare rilievo nel caso del ricorso straordinario, che è rimedio a contraddittorio imperfetto.

Si è posto il tema della regolamentazione delle verificazioni, atteso il fatto che il ricorso straordinario non contempla il regime delle spese, posto che non è prevista la possibilità di condanna della parte soccombente alla rifusione delle spese di lite; l'eventuale richiesta di rifusione è *contra ius*, quindi inammissibile (Cons. St., sez. I, nn. 135/2024, 118/2021). La giurisprudenza ha ritenuto, pertanto, che la verificazione costituisca onere (in tutto e per tutto) del Ministero, che cura l'istruttoria, tanto che la verificazione deve inquadrarsi in un supplemento di essa. Onere, che rientra nell'ambito delle attività d'ufficio svolta dal pubblico dipendente indicato, senza che egli possa maturare il diritto a compensi ulteriori (Cons. St., sez. I, n. 925/2020).

Si è visto come il Consiglio di Stato possa trarre elementi di prova dal contegno delle parti, quindi, anche dall'andamento del contraddittorio, che non è certo pieno, ma che comunque in qualche modo sussiste; di talché il contraddittorio è esso stesso, a ben vedere, elemento di prova.

Ora, non si tratta di contraddittorio orale, ché non è ammessa l'audizione delle parti avanti la sezione consultiva del Consiglio di Stato, in forza della preclusione portata dall'art. 49 del R.D. n. 444/1942 (Cons. St., Ad. gen., pareri nn. 780/2024 e 1214/2023; Cons. St., sez. I,

pareri nn. 450/2024 e 2848/2019). Ma di un contraddittorio esclusivamente scritto, condotto nell'ambito della fase istruttoria.

In particolare, prima della trasmissione degli atti al Consiglio di Stato per la formulazione del parere, il Ministero deve comunicare la conclusione dell'istruttoria e i relativi esiti; ciò non soltanto con riguardo alle parti, che l'abbiamo espressamente richiesto, bensì a tutte le parti che non abbiano reso una dichiarazione espressa in senso contrario (Cons. St., Sez. riunite I e II, n. 2131/2012). Quanto agli atti ed ai documenti delle controparti, essi rimangono comunque pienamente conoscibili a seguito di apposita istanza di accesso agli atti, che può essere formulata in qualsiasi momento durante l'istruttoria, prima della trasmissione degli atti al Consiglio di Stato, che rappresenta il "momento di non ritorno" per le parti, salva l'eventuale iniziativa della sezione consultiva di rimessione dell'affare in istruttoria (Cons. St., Sez. riunite I e II, n. 2131/2012). In via pretoria, quindi, è stata introdotta una sorta di contraddittorio tramite accesso agli atti, formulazione di eventuali memorie e produzione di ulteriori documenti, entro un termine fissato dal Ministero in modo congruo ed identico per tutte le parti, sì da garantire la loro parità.

Alcune considerazioni conclusive.

Il ricorso straordinario, dal punto di vista dell'istruttoria, dei mezzi di prova, del contraddittorio è imperfetto rispetto al ricorso giurisdizionale, senza che ciò violi il diritto difesa ed il giusto processo (Corte Cost., n. 24/2018; Corte EDU, 28.9.1999, *Nardella c. Italia*; più di recente, *Tarantino e altri c. Italia*, 2013; *Mediani c. Italia*, 2020). D'altronde, è il ricorrente per primo a scegliere un rimedio con minori garanzie; l'amministrazione ed i controinteressati, per secondi, laddove non optino per l'opposizione. In dottrina (F. Volpe) il ricorso straordinario è stato variamente dipinto come "*refugium peccatorum*", "*ruota di scorta*", "*fossile vivente*"; la medesima dottrina ne ha predicato la soppressione, allungando il termine decadenziale del ricorso giurisdizionale a 120 giorni. Altri (A. Tudor) sottolineano, invece, che per l'avvocato il ricorso straordinario ha un che di rassicurante: è un po' come "*avere un paracadute*" e la locuzione è quanto mai efficace.

Diverse sono le sensibilità attorno al ricorso straordinario, che, allo stato, comunque sopravvive.

Allora, pragmaticamente, che il ricorso straordinario sia. Il ricorrente consideri l'imperfezione dell'istruttoria, dei mezzi di prova e del contraddittorio; curi di dedurre motivi di doglianza specifici e non generici, mercè l'inammissibilità del ricorso (Cons. St., sez. I, n. 592/2024); cerchi di corredare il gravame, da subito, con un apparato probatorio il più possibile completo; formuli tutte le domande istruttorie necessarie, nonché l'istanza di

accesso agli atti, che le controparti verseranno. In modo da riempire sin da subito, per quanto possibile, l'angusto spazio che l'istituto riserva all'istruttoria, ai mezzi di prova ed al contraddittorio.

Alessandro Veronese

*Il presente scritto riprende la relazione tenuta a Roma il 24 settembre 2026, nell'ambito del Convegno, organizzato dal Consiglio Nazionale Forense e dalla Scuola Superiore dell'Avvocatura, dal titolo: "*Il ricorso straordinario profili pratici ed applicativi alla luce delle modifiche del D.L. 19 febbraio 2026, n. 19*".