

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha stabilito che gli eventuali avanzamenti nella parte riservata della graduatoria concorsuale che preveda un'aliquota riservata di posti destinati ai possessori dell'attestato di bilinguismo di cui all'art. 4 d.P.R. n. 752 del 1976, costituiscono effetti diretti limitati al solo territorio della provincia autonoma di Bolzano e non sono quindi idonei a radicare la competenza del T.a.r. per il Lazio, comportando la competenza esclusiva del T.r.g.a. – sezione autonoma della provincia di Bolzano.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 8 settembre 2021, n. 15 – Pres. Patroni Griffi, Est. Mathà

Giustizia amministrativa – Tribunali amministrativi regionali – Competenza territoriale – Bilinguismo – Graduatoria nazionale – Aliquota riservata – Criterio degli effetti

In considerazione della specifica previsione di cui all'art. 33 del d.P.R. 574/1988 e degli artt. 4 e 43 del d.P.R. 752/1976, gli eventuali avanzamenti nella parte riservata della graduatoria concorsuale scaturente da un unico bando, che preveda un'aliquota riservata di posti destinati ai possessori dell'attestato di bilinguismo di cui all'art. 4 d.P.R. 752/1976, pur eventualmente comportanti scorrimenti anche nella graduatoria nazionale, costituiscono, ai fini della determinazione della competenza, effetti diretti limitati al solo territorio della Provincia Autonoma di Bolzano, e non sono quindi idonei a radicare la competenza del T.A.R. Lazio. Comportano altresì, essendo oggetto del contenzioso l'interpretazione di uno specifico strumento a garanzia della tutela delle minoranze linguistiche, la competenza esclusiva del T.R.G.A. - Sezione Autonoma della Provincia di Bolzano, come definito dall'articolo 43 del d.P.R. 752/1976 (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha stabilito che rientra nella competenza territoriale del T.r.g.a., sezione autonoma della provincia di Bolzano, la controversia avente ad oggetto gli avanzamenti nella parte riservata della graduatoria concorsuale che prevede un'aliquota riservata di posti destinati ai possessori dell'attestato di bilinguismo di cui all'art. 4 d.P.R. n. 752 del 1976.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la normativa applicabile e le vicende processuali sottese, ha osservato quanto segue:

- a) la controversia ha ad oggetto il tema della competenza territoriale del giudice amministrativo quando gli atti impugnati sono adottati da una pubblica amministrazione centrale, ma gli effetti diretti potrebbero essere idonei a radicare la competenza di un T.a.r. periferico;
- b) la stessa Adunanza plenaria 13 luglio 2021 n. 13 (oggetto della News US n. 69 del 10 agosto 2021) ha osservato che “*la ratio sottesa al c.d. criterio dell'efficacia, previsto*

dall'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., è indubbiamente quella di temperare il c.d. criterio della sede, radicando, secondo un più generale principio di prossimità, che costituisce corollario del principio di difesa ex art. 24 Cost., e secondo una logica di decentramento della giurisdizione amministrativa, che è accolto dal legislatore costituzionale all'art. 125 Cost., la competenza territoriale del Tribunale "periferico" in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un Tribunale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale di un altro Tribunale";

- c) la competenza territoriale viene tradizionalmente vista in un'ottica di integrazione reciproca e di complementarietà, guardando dapprima la sede dell'autorità che ha adottato l'atto impugnato, ma qualora il provvedimento abbia effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un determinato tribunale periferico, l'efficacia spaziale affievolisce il principio della sede. In questo modo:
- c1) l'ordinamento tende a individuare il T.a.r. competente in quello meno distante dalla parte ricorrente, pur essendo centrale l'autorità che emana l'atto, quando i suoi effetti lesivi siano limitati a un ristretto ambito territoriale;
 - c2) viene recepito il principio del decentramento giudiziario ed evitato un eccessivo carico per il T.a.r. Lazio, sede di Roma, che è già investito di altre numerose competenze attribuitegli dal legislatore;
 - c3) il criterio dell'efficacia comporterà quindi che, qualora un atto di un'autorità statale centrale che ha sede in Roma abbia effetti solo nell'ambito di una circoscrizione territoriale delimitata e diversa dalla circoscrizione territoriale del T.a.r. Lazio, sede di Roma, la causa sarà devoluta al T.a.r. periferico;
- d) sulla questione si è registrato un contrasto di orientamenti:
- d1) l'indirizzo favorevole alla competenza del T.a.r. per il Lazio ritiene che l'applicazione dei criteri di selezione controversi, pur producendo effetti principalmente sulla graduatoria riservata e quindi nella Provincia Autonoma di Bolzano, determinasse al contempo immediati mutamenti nell'unica graduatoria nazionale non riservata, poiché la graduatoria riservata non è autonoma e a sé stante, ma rappresenta una parte della graduatoria principale;
 - d2) l'indirizzo opposto muove dalla considerazione che sulla base dell'art. 4 d.P.R. n. 752 del 1976 è necessario obbligatoriamente riservare una aliquota di posti per i candidati che abbiano una adeguata conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca, anche perché a questi funzionari non si applica l'istituto previsto dall'art. 89, comma 3, dello Statuto di Autonomia (riserva

dei posti in rapporto alla consistenza dei gruppi linguistici, quale risulta dalla dichiarazione di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione);

e) secondo il collegio, la soluzione della questione richiede di esaminare e approfondire la nozione di “effetti diretti” nella fattispecie di questo particolare concorso che, pur essendo indetto con un unico bando, contiene una quota riservata di posti per un ristretto gruppo di soggetti;

e1) l’effetto diretto consiste nella capacità della norma e (del provvedimento che la inverte) di creare diritti e obblighi direttamente e utilmente in capo ai singoli soggetti, mentre è di mero riflesso, o indiretto, quando si tratta di sole ripercussioni, senza necessaria certezza dell’effetto stesso;

e2) *“il comma 2 dell’art. 13 c.p.a. definisce gli effetti diretti “limitati all’ambito territoriale della regione ove il tribunale ha sede”, considerando quindi la dimensione spaziale dell’effetto. Si vuole in questo modo individuare se l’atto sia destinato a produrre i suoi effetti o ad essere messo in esecuzione in luogo determinato”;*

e3) la norma si riferisce agli effetti tipici che la legge riconduce al potere come configurato dalla norma ed è quindi necessario individuare gli effetti tipici diretti nell’ambito delle conseguenze giuridiche dell’azione amministrativa, estrapolandoli dalla pluralità di effetti indiretti, contestuali o riflessi che da quell’azione possono derivare;

e4) negli atti plurimi la valutazione degli effetti diretti territorialmente limitati è possibile se e in quanto questi sono scindibili e contestati per la parte che determina la lesione della posizione del ricorrente;

f) la graduatoria oggetto del ricorso è un atto plurimo connotato, tuttavia, da un meccanismo speciale previsto dalla normativa di riferimento:

f1) l’art. 33 d.P.R. n. 574 del 1988 prevede che nel reclutamento del personale per la provincia autonoma di Bolzano deve essere riservata, in base al fabbisogno di personale occorrente per l’espletamento dei compiti di istituto, una aliquota di posti per i candidati che abbiano adeguata conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca;

f2) nelle corrispondenti prove selettive viene applicato l’art. 20 del d.P.R. in base al quale gli aspiranti ad assunzioni comunque denominate in uffici giudiziari o della pubblica amministrazione situati nella provincia di Bolzano o aventi competenza regionale, nonché nei concessionari di servizio di pubblico interesse svolti nella provincia stessa, hanno facoltà di sostenere le previste prove d’esame sia nella lingua italiana che in quella

tedesca secondo l'indicazione da effettuarsi nella domanda di amministrazione;

- f3) gli arruolati in base a tali criteri vengono destinati nei comandi e uffici della provincia di Bolzano o in quelli aventi competenza regionale e non possono essere trasferiti ad altra sede se non a domanda o per motivate esigenze di servizio, fermo quanto previsto dall'art. 3 del presente decreto;
- f4) identica disciplina è prevista dall'art. 2 d.P.R. n. 752 del 1976, in base al quale per provvedere alle esigenze di cui al precedente articolo le amministrazioni menzionate al secondo comma dell'articolo stesso e gli enti pubblici non locali in provincia di Bolzano, ai quali non si applica il criterio di cui al terzo comma dell'art. 89 dello statuto di autonomia, per la copertura di posti vacanti, nei concorsi, anche interni, nel conferimento di qualifiche superiori, o nelle assunzioni comunque strutturate o denominate, devono riservare un'aliquota di posti per candidati in possesso dell'attestato di cui all'art. 4;
- f5) lo strumento individuato da queste norme è quello dell'aliquota di posti nell'ambito della procedura di reclutamento, calcolata in base a un fabbisogno che consiste: in una disciplina che impone, a chi volesse concorrere per questi posti riservati, una richiesta specifica ed espressa nella domanda di partecipazione; al termine delle prove concorsuali, nella formazione di una graduatoria unica nazionale, ma con un'indicazione ulteriore riferita ai posti riservati per la Provincia Autonoma di Bolzano;
- f6) la graduatoria esaminata è così strutturata: numero graduatoria, indicazioni anagrafiche, punteggi titoli, riserva posti;
- f7) sebbene si sia in presenza, sul piano formale, di una graduatoria unitaria, non può disconoscersi che la collocazione in essa dei concorrenti destinati alla quota riservata costituisca una sorta di sub-graduatoria, facilmente individuabile;
- f8) *“La ratio del meccanismo previsto dalla norma di attuazione è di poter individuare e poi assumere in servizio personale bilingue, in funzione alla speciale tutela delle minoranze linguistiche e data l'esigenza particolare che gli uffici, enti e reparti militari o di tipo militare, con sede nella Provincia Autonoma di Bolzano, siano strutturati in modo tale da consentire nei rapporti esterni l'utilizzo di entrambe le lingue italiana e tedesca”*;
- g) il bando e la graduatoria sono destinati a produrre i propri effetti diretti limitatamente ai soggetti destinati al territorio della provincia di Bolzano:
 - g1) lo scorrimento della posizione in graduatoria dei posti riservati, anche se incide sulla graduatoria generale, ha effetti da qualificare come mediati sui

soggetti che non hanno espressamente indicato di voler prestare servizio in Alto Adige;

- g2) *“In verità, in virtù di questo speciale meccanismo, non tutti i partecipanti al concorso sono concorrenti in ugual modo. Chi concorre per i posti riservati, pur partecipando alla medesima tornata di selezione, non si inserisce nel meccanismo di concorrenzialità per gli altri posti non riservati. E viceversa, chi concorre per i posti “normali” o “non riservati”, non entra in competizione diretta con i primi”;*
- g3) una eventuale impugnazione, che ha ad oggetto l’interpretazione dell’attestato di bilinguismo, può produrre solo un effetto territoriale nella Provincia Autonoma di Bolzano, senza determinare una redistribuzione dei posti ai concorrenti per i posti non riservati;
- h) inoltre, dall’art. 43 d.P.R. n. 752 del 1976 si ricava che il legislatore ha voluto attribuire una specifica competenza al T.r.g.a. sezione autonoma di Bolzano a esprimersi su azioni relative a questo strumento di tutela delle minoranze linguistiche.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- i) la questione è stata posta all’attenzione dell’Adunanza plenaria da Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2021 n. 2403, oggetto della News US n. 37 del 19 aprile 2021, alla quale si rinvia, oltre che per l’esame delle argomentazioni del collegio: al § g), per la descrizione del quadro normativo di riferimento; ai §§ h) ed n), per riferimenti dottrinali; ai §§ i), j) con riferimento all’applicazione dell’art. 13 c.p.a.; al § k), sul criterio degli effetti diretti; al § l), sulle conseguenze che la dimensione nazionale degli interessi sottesi esercita sul criterio degli effetti dell’atto; al § m), sulla dimensione solo locale di alcuni interessi; al § o), per l’esame di precedenti giurisprudenziali su questioni ordinamentali e processuali riguardanti il T.r.g.a. sezione autonoma di Bolzano (in relazione alle quali la Plenaria aveva assunto posizioni differenti da quella odierna);
- j) per ulteriori approfondimenti sul rapporto tra il criterio della sede e quello degli effetti dell’atto ai fini della determinazione della competenza territoriale si veda la citata ordinanza Cons. Stato, Ad. plen., 13 luglio 2021 n. 13, cit. (oggetto della citata News US n. 69 del 10 agosto 2021), secondo cui *“la ratio sottesa al c.d. criterio dell’efficacia, previsto dall’art. 13, comma 1, secondo periodo, cod. proc. amm., è quella di temperare il c.d. criterio della sede, secondo un più generale principio di prossimità e secondo una logica di decentramento, e radica quindi la competenza territoriale del Tribunale “periferico” in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un diverso Tribunale o di un’autorità centrale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale del Tribunale “periferico” medesimo; è del pari*

competente il Tribunale amministrativo “periferico” nel caso di impugnazione di un atto emesso da un’autorità statale periferica, ancorché l’atto espliciti la sua efficacia non limitatamente al territorio di quella regione”. Alla citata News US si rinvia, oltre che per l’esame delle argomentazioni del collegio: al § n), sulla competenza e rapporto di presupposizione in tema di interdittive e per precedenti della Plenaria; al § p), sulla dimensione nazionale degli interessi sottesi a una data controversia, come tale capace di connotare il criterio dell’efficacia; al § q), sul carattere derogatorio della competenza funzionale del T.a.r. Lazio, sede di Roma, rispetto all’ordinario sistema di riparto della competenza; al § u), sul rapporto tra competenza funzionale e per materia; al § v), sul rapporto tra competenza territoriale e funzionale; al § y), per riferimenti dottrinali.