

# La Sezione Autonoma di Bolzano del T.R.G.A. e le sue specificità a quarant'anni dalla sua istituzione<sup>1</sup>

di Lorenza Pantozzi Lerjefors

## 1. Introduzione

La norma di attuazione dello Statuto istitutiva del T.R.G.A. e della Sezione autonoma di Bolzano è stata approvata con d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, a distanza di ben dodici anni dall'approvazione dello Statuto regionale del 1972 e tredici dalla legge istitutiva dei TAR del 1971. Le ragioni del ritardo sono dovute a difficoltà interpretative e divergenze di opinioni tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano, incontrate dalla cosiddetta Commissione dei sei<sup>2</sup> durante i lavori preparatori della norma di attuazione<sup>3</sup>. La Sezione autonoma di Bolzano del T.R.G.A. (che di seguito chiamerò T.R.G.A. di Bolzano) si è insediata solo cinque anni dopo l'emanazione della citata norma di attuazione, il 20 marzo 1989, a dimostrazione della complessità, anche pratica, dell'applicazione della norma (per fare un confronto, il T.R.G.A. di Trento, istituito con la medesima norma di attuazione del 1984, si è insediato nel 1986).

Prima del 1989, i ricorsi potevano essere proposti solo davanti al Consiglio di Stato, che decideva in prima e unica istanza su tutti i ricorsi riguardanti la Provincia autonoma di Bolzano, in contrasto col principio del doppio grado di giurisdizione e con elevati costi di difesa per i cittadini della provincia di Bolzano. Inoltre, i ricorsi potevano essere presentati solo in lingua italiana, in palese violazione dell'art. 100 dello Statuto di autonomia, in base al quale i cittadini di lingua tedesca hanno il diritto di usare la propria lingua nei rapporti con gli organi giurisdizionali.

---

<sup>1</sup> Relazione introduttiva al Convegno di studi *La giustizia amministrativa dialoga con la cittadinanza e la società*, tenutosi a Bolzano il 10 e 11 maggio 2024, in occasione del quarantesimo anno dall'istituzione del T.R.G.A. di Bolzano.

Nella stesura della relazione si è evitato di usare la tecnica della forma doppia (ad es: "gli alunni e le alunne", ecc.) optando, invece, per la classica forma del maschile sovraesteso, al solo scopo di non appesantire eccessivamente la lettura.

<sup>2</sup> Lo Statuto di autonomia della Regione ha attribuito a una Commissione paritetica Stato/Provincia il compito di elaborare le norme di attuazione dello Statuto, che vengono emanate dal Presidente della Repubblica, dopo essere state approvate dal Consiglio dei ministri. La cosiddetta Commissione dei sei è composta da tre membri nominati dal Governo e tre dalla Provincia autonoma di Bolzano.

<sup>3</sup> Cfr. R. RIZ, *Aspetti costituzionali del Tribunale di Giustizia Amministrativa di Bolzano* in *Il Tribunale di Giustizia amministrativa di Bolzano*, a cura della Presidenza del Consiglio provinciale, Bolzano, 1989, traduzione in lingua italiana a cura dello stesso Consiglio provinciale, pag. 144.

## 2. Composizione del T.R.G.A. di Bolzano

I componenti del T.R.G.A. di Bolzano “*devono appartenere in egual numero ai due maggiori gruppi linguistici*” presenti nel territorio (art. 91 dello Statuto). Questa speciale composizione paritetica trova la sua giustificazione nelle delicate competenze che sono state attribuite al T.R.G.A. di Bolzano dal legislatore in aggiunta a quelle di tutti gli altri tribunali amministrativi, sulle quali mi soffermerò a breve.

Al T.R.G.A. di Bolzano sono assegnati otto magistrati (in origine erano sei), cui viene attribuita la qualifica di “*consigliere di tribunale amministrativo regionale*”, dei quali quattro appartenenti al gruppo linguistico italiano e quattro a quello tedesco (art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 426/1984, sostituito dall’art.1 del d.lgs. n. 161/1999).

È bene fin d’ora sottolineare che la composizione paritetica è garantita solo nel primo grado di giudizio<sup>4</sup>. In secondo grado, infatti, l’art. 93 dello Statuto (nel testo come modificato dall’art. 7, comma 1, della l. cost. n. 1/2017) prevede che “[...] *delle sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi d’appello sulle decisioni dell’autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di cui all’art. 90 del presente Statuto fa parte un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca ovvero al gruppo di lingua ladina della Provincia di Bolzano*”. Il numero dei consiglieri di Stato è stato poi aumentato a due, di cui uno deve far parte del collegio giudicante che tratta gli appelli sulle sentenze del T.R.G.A. di Bolzano (art. 14 del d.P.R. n. 426/1984, come modificato dall’art. 6 del d.lgs. n. 161/1999)<sup>5</sup>.

Quanto ai criteri di nomina dei magistrati, l’art. 2 della norma di attuazione, al comma 3 (come sostituito dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 236/2017), prevede che la metà di essi (rispettivamente due appartenenti al gruppo linguistico italiano e due a quello tedesco) siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, “*su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (che è l’organo di autogoverno della giustizia amministrativa) e con l’assenso del Consiglio provinciale di Bolzano limitatamente agli appartenenti al gruppo di lingua tedesca.*”. L’altra metà viene nominata “*dal Consiglio provinciale di Bolzano e con decreto del Presidente della*

---

<sup>4</sup> Ciò è dovuto verosimilmente al fatto che la composizione paritetica è stata voluta e prevista in funzione delle competenze speciali del T.R.G.A. di Bolzano, le cui decisioni non sono state ritenute appellabili.

<sup>5</sup> Sulle conseguenze della mancanza del consigliere di Stato appartenente al gruppo tedesco o ladino nel collegio giudicante, cfr. Cass. Civ., Sez., Un. n. 26387/2020, secondo cui tale mancanza integra un difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato, scrutinabile dalle Sezioni Unite.

Sulla estensione ai ladini della platea di soggetti che possono essere nominati consiglieri di Stato, cfr. il parere espresso dal Consiglio di Stato, Ad. Gen., n. 541/2017, sulla relativa proposta di legge costituzionale.

*Repubblica, previo svolgimento di un'apposita procedura di selezione*". In questo secondo caso, il legislatore non ha formalmente previsto il previo parere dell'organo di autogoverno della giustizia amministrativa, ma, di prassi, viene comunque chiesto al Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa un nulla-osta in ordine alla sussistenza dei requisiti per la nomina.

L'art. 4 (nel testo come sostituito, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 77/2017), al comma 2, entra nel merito della suddetta procedura di selezione, precisando quanto segue: *"La selezione viene effettuata da una commissione composta da uno dei consiglieri di Stato di cui all'art. 14, designato dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, da un magistrato amministrativo designato dal Presidente della sezione autonoma di Bolzano, da un avvocato che abbia effettivamente esercitato la professione con iscrizione nell'albo degli avvocati per almeno dieci anni, designato dal Consiglio dell'ordine di Bolzano, e da un professore universitario di prima fascia in materie giuridiche, in ruolo da almeno dieci anni, designato dal consiglio provinciale. Ai membri della commissione è richiesta un'eccellente conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca. La commissione è insediata presso il consiglio provinciale, ed è presieduta dal consigliere di Stato. La commissione, ricevuti i curricula dei candidati appartenenti ad una delle categorie di cui all'art. 2, sulla base della valutazione comparativa degli stessi, dei titoli professionali posseduti, dei volumi dell'attività svolta, dell'aderenza al profilo richiesto e degli esiti di un colloquio sulle materie di diritto amministrativo, diritto processuale amministrativo, diritto civile e diritto processuale civile, stila in ordine alfabetico un elenco di candidati idonei. Il consiglio provinciale, individuati i candidati da nominare nell'ambito dell'elenco predisposto dalla commissione, provvede su conforme proposta della maggioranza dei consiglieri provinciali dei rispettivi gruppi linguistici"*.

I candidati magistrati devono appartenere ad una delle categorie elencate dallo stesso art. 2 del d.P.R. n. 426/1984.

Costituisce ulteriore requisito la conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca (*"[...] accertata a termini delle disposizioni recate dal decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, e successive modificazioni [...]"*), nonché l'avere *"[...] un'età non inferiore ai 40 anni e non superiore a 60 anni"* (art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 426/1984, come da ultimo modificato dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 77/2017).

A differenza dei due magistrati del T.R.G.A. di Trento - nominati dal Consiglio provinciale di Trento per nove anni e senza possibilità di essere confermati, né nuovamente nominati - i magistrati amministrativi di Bolzano non rimangono in carica per una durata predeterminata. Dopo la nomina, essi diventano *"magistrati di carriera"*, come li definisce la stessa norma di attuazione e *"sono collocati in un ruolo speciale"* (art. 4, comma 3, del d.P.R. n. 426/1984, come da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 77/2017).

La collocazione in un ruolo speciale di magistrati di carriera, con vincolo di inamovibilità, la nomina a tempo illimitato e il richiamo, per il resto, allo stato giuridico dei magistrati amministrativi regionali, sono elementi che garantiscono l'indipendenza dei giudici da ogni soggezione formale o sostanziale da altri organi.

Il Presidente del T.R.G.A. di Bolzano è nominato, ai sensi dell'art. 91, comma 3, dello Statuto, tra i magistrati che ne fanno parte, *“con decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri”* (a differenza degli altri Presidenti degli uffici giudiziari della giustizia amministrativa, che sono designati dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa), *“[...] alternandosi ogni due anni, un componente di lingua italiana e uno di lingua tedesca, designato dai magistrati della sezione autonoma”* per garantire la parità tra i due maggiori gruppi linguistici (art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 426/1984, sostituito, da ultimo, dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77/2017).

Ulteriore peculiarità è rappresentata dal collegio giudicante, che nel T.R.G.A. di Bolzano, sempre al fine di garantire la parità fra i due maggiori gruppi, è composto in via paritetica da quattro membri (due componenti di lingua italiana e due di lingua tedesca), a differenza dei Collegi degli altri Tribunali amministrativi regionali, che sono composti da tre membri (art. 7, comma 1, del d.P.R. n. 426/1984). Le decisioni *“[...] sono assunte a maggioranza dei voti dei componenti del collegio, con il voto determinante del presidente in caso di parità di voti [...]”*, nel senso che in caso di parità di voti, prevale il voto del Presidente (art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 426/1984). Diversa è al riguardo la disciplina nelle materie aggiuntive, come vedremo più avanti: in quei casi, la composizione del collegio rimane inalterata, ma il voto del Presidente non è sempre determinante (art. 91, comma 4, dello Statuto e art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 426/1984). La differenza con il regime ordinario si spiega con la circostanza che, nelle materie di cui alle competenze speciali, la Sezione autonoma è chiamata a dirimere situazioni conflittuali ritenute dal legislatore politicamente rilevanti, tali da richiedere, oltre ai due voti dei componenti di un gruppo linguistico, anche il voto favorevole di almeno uno dei componenti appartenenti all'altro gruppo.

### **3. Le competenze speciali della Sezione autonoma di Bolzano**

Lo Statuto del 1972 e la norma di attuazione n. 426/1984 hanno attribuito al T.R.G.A. di Bolzano alcune competenze speciali (in aggiunta alle materie ordinarie che sono attribuite dal codice del processo amministrativo a tutti i tribunali amministrativi regionali), attinenti a questioni politicamente sensibili, in quanto suscettibili di influire sui rapporti di pacifica convivenza fra i gruppi linguistici

presenti nel territorio provinciale. Dette competenze giustificano la particolare composizione paritetica del T.R.G.A. di Bolzano e la peculiare natura giuridica delle relative pronunce.

Cercherò qui di farne un'esposizione sistematica, seppure a grandi linee.

### **3.1 La competenza in materia di tutela del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti a un gruppo linguistico** (artt. 2, 91, comma 4, e 92, comma 1, Statuto e artt. 9 e 10 d.P.R. n. 426/1984)

L'art. 2 dello Statuto stabilisce che nella Regione è riconosciuta "*parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono*" e prevede che siano "*salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali*".

La tutela della parità tra i gruppi linguistici rappresenta un principio cardine dell'autonomia e della pacifica convivenza.

Oggetto di impugnazione sono "*gli atti amministrativi degli enti ed organi della Pubblica Amministrazione aventi sede nella Regione, ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico [...]*" (art. 92, comma 1, dello Statuto). Va evidenziato che, siccome lo Statuto utilizza, genericamente, l'espressione "*gruppo linguistico*", la tutela deve intendersi riconosciuta a tutti i gruppi linguistici: italiano, tedesco e ladino.

La caratteristica saliente di questa particolare materia è il conferimento della legittimazione attiva, oltre che ai cittadini interessati, anche al "*consigliere regionale o provinciale o comunale*" (quest'ultimo solo avverso atti comunali), qualora la lesione "*[...] sia stata preventivamente riconosciuta dalla maggioranza del gruppo linguistico consigliere che si ritiene leso*". Con il ricorso deve anche "*[...] essere depositato l'atto da cui risulti l'adesione della maggioranza del gruppo linguistico che si ritiene leso*" (art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 426/1984)<sup>6</sup>. La stessa norma prevede che "*avviso dell'avvenuta proposizione del ricorso da parte del consigliere regionale, provinciale o comunale, deve essere pubblicato nel primo Bollettino Ufficiale utile della Regione*" (art. 9, comma 3, del d.P.R. n. 426/1984).

La legittimazione attiva spetta anche al cittadino al quale il provvedimento amministrativo non sia stato direttamente comunicato quando "*si ritiene direttamente leso dal provvedimento*". Detti cittadini possono "*[...] proporre ricorso ovvero sottoscrivere il ricorso del consigliere, adducendo vizi di legittimità*". L'impugnazione deve avvenire "*[...] entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso nel Bollettino Ufficiale regionale [...]*" (art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 426/1984).

---

<sup>6</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 435/1986; TRGA Bolzano, n. 113/1993 e n. 537/2002.

Nel caso in cui, contro lo stesso provvedimento, siano proposti due ricorsi (uno del cittadino interessato e l'altro dal consigliere), la norma ha stabilito che “[...] *la sezione autonoma di Bolzano - senza procedere alla riunione dei due ricorsi - decide prima il ricorso presentato dal cittadino*” (art. 9, comma 5, del d.P.R. n. 426/1984). Ciò in quanto il cittadino ha la possibilità di adire il T.R.G.A. di Bolzano con motivazioni diverse e ulteriori rispetto a quelle dei consiglieri.

L'art. 32-ter del d.P.R. n. 752/1976 (aggiunto dall'art. 2 del d.lgs. n. 354/1997) ha esteso allo Stato e alla Provincia autonoma di Bolzano la legittimazione ad agire in giudizio, anche innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, “[...] *avverso gli atti lesivi del principio di parità tra i gruppi linguistici posto a tutela delle minoranze linguistiche se tali atti siano posti in essere da enti pubblici e società di diritto privato, soggetti all'osservanza delle disposizioni sull'uso delle lingue e sulla riserva e ripartizione proporzionale tra i gruppi linguistici dei posti esistenti in Provincia di Bolzano*”<sup>7</sup>.

Va evidenziato che il legislatore costituzionale ha definito genericamente “atti” le decisioni sui ricorsi proposti dai consiglieri ai sensi dell'art. 92 dello Statuto: “[...] *la sezione autonoma di Bolzano adotta [...] atti [...] non soggetti ad alcun gravame*” (art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 426/1984). L'espressione usata, “atti”, ha sollevato qualche dubbio interpretativo sul carattere che riveste la decisione in questa materia<sup>8</sup>.

Quanto alla procedura, le norme danno queste indicazioni “speciali” da seguire nei giudizi sulla parità dei diritti:

- la votazione del collegio non si avvale mai del voto determinante del Presidente (l'art. 91, comma 4, dello Statuto non fa infatti distinzioni riferite ai soggetti che presentano il ricorso). Evidentemente, il voto plurimo del Presidente potrebbe dare una prevalenza al gruppo cui appartiene, in una questione che verte proprio sulla parità dei gruppi linguistici. “*Qualora non sia raggiunta la maggioranza dei voti dei componenti, la sezione ne dà atto nella decisione ed il ricorso si intende respinto*” (art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 426/1984). La giurisprudenza ha chiarito che, nel giudizio su ricorsi che prospettino contestualmente censure relative alla violazione del principio di parità tra i gruppi linguistici e altri motivi di

---

<sup>7</sup> La sussistenza della legittimazione della Provincia autonoma di Bolzano a impugnare atti amministrativi statali per violazioni delle norme poste a tutela delle minoranze linguistiche presenti nel territorio provinciale era già stata riconosciuta dalla giurisprudenza (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 454/1986; n. 590/1980 e n. 740/1979). Dopo l'entrata in vigore della citata norma, la legittimazione dei due enti è stata confermata dalla giurisprudenza in numerose sentenze (cfr., *ex pluribus*, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4705/2008 e T.R.G.A. di Bolzano, n. 537/2002, n. 188/2002 e n. 349/2002).

La legittimazione ad agire viene riconosciuta “[...] *laddove non vi sia - ancora - una vera e propria controversia su un rapporto di lavoro e/o sul diritto all'assunzione, essendo sufficiente un 'atto lesivo' dei principi della ripartizione proporzionale tra i gruppi linguistici o dell'obbligo di bilinguismo, compiuto da un soggetto, pubblico o privato, soggetto alla disciplina statutaria*” (cfr. Corte d'Appello di Trento, Sezione distaccata di Bolzano, n. 58/2020).

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato, n. 960/2003 e n. 5701/2011.

legittimità, al voto del Presidente non è attribuito voto determinante in caso di parità di voti, limitatamente alla decisione dei secondi<sup>9</sup>.

- La decisione sui ricorsi avverso provvedimenti ritenuti lesivi del principio di parità tra i gruppi linguistici proposti ai sensi dell'art. 92 dello Statuto (presentati dai consiglieri) è inappellabile (il legislatore definisce le decisioni “*atti non soggetti ad alcun gravame*” - art. 9, comma 1, D.P.R. n. 426/1984). Il legislatore non si è invece espresso in ordine all'appellabilità o meno dei ricorsi presentati dai cittadini interessati. La giurisprudenza si è interrogata su come si debba procedere se nel ricorso siano dedotte, contestualmente, censure relative alla violazione del principio di parità tra i gruppi linguistici e altri motivi di legittimità. In tali casi, la stessa giurisprudenza ha ritenuto che la decisione sia appellabile limitatamente alla pronuncia su questi ultimi<sup>10</sup>.

Vorrei citare, a titolo di esempio, una pronuncia del nostro Tribunale in tema di tutela del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti a un gruppo linguistico.

La decisione su cui vorrei soffermarmi riguarda un ricorso (sub n. 31/2007) proposto da alcuni consiglieri regionali e provinciali, i quali chiedevano al Tribunale di accertare la lesione del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti a un gruppo linguistico in relazione a una deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano di approvazione degli atti di gara concernenti l'affidamento di un servizio di *call center*, limitatamente alla parte in cui si richiedeva che il personale addetto, “nel caso di conversazioni in lingua tedesca”, oltre alla conoscenza della lingua italiana e tedesca, dovesse “essere in grado di comprendere anche il dialetto locale” e alla parte in cui era prevista la facoltà dell'amministrazione appaltante di risolvere il contratto “se il servizio non venga svolto in italiano e tedesco e, in caso di conversazioni in lingua tedesca, il personale non sia in grado di comprendere il dialetto locale”.

Con la “sentenza” n. 253/2007 il ricorso è stato accolto e i sopra citati atti sono stati dichiarati lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti a un gruppo linguistico (nella fattispecie quello italiano). In particolare, il collegio ha ritenuto che le clausole oggetto di contestazione introducessero, “[...] *di fatto, ai fini dell'assunzione del personale addetto al call center, l'ulteriore requisito linguistico - non previsto dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione - della comprensione del dialetto locale in caso di conversazioni in tedesco*” (ai concessionari di servizi pubblici è imposto l'uso delle due lingue italiana e tedesca secondo le norme previste dal d.P.R. n.

---

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 960/2003.

<sup>10</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 960/2003

574/1988 e il possesso dell'attestato di conoscenza delle stesse due lingue). La "sentenza" non è stata appellata.

### **3.2 La competenza in materia di diniego del diritto soggettivo all'iscrizione degli alunni nelle scuole della Provincia** (art. 19, comma 3, Statuto; art. 8 d.P.R. 10.2.1983, n. 89 e art. 1 d.P.R. 15.7.1988, n. 301)

Lo Statuto di autonomia stabilisce che, in provincia di Bolzano, l'insegnamento debba avvenire nella lingua madre degli alunni e che sia impartito da insegnanti per i quali la lingua insegnata in quella scuola sia la propria madre lingua.

Lo Statuto sancisce però la libertà dei genitori di scegliere la scuola (di lingua italiana, tedesca o ladina) alla quale iscrivere i figli, a prescindere dalla madre lingua, e ha previsto che contro il diniego di iscrizione alle scuole della provincia di Bolzano è ammesso ricorso al T.R.G.A. di Bolzano (art. 19, comma 3, dello Statuto).

Una specifica norma di attuazione (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 301) disciplina il caso particolare in cui sia chiesta l'iscrizione a una scuola con lingua di insegnamento diversa dalla madre lingua dell'alunno. L'art. 1, comma 1, di detto decreto prevede la facoltà della scuola (esercitabile tra il ventesimo e il venticinquesimo giorno dall'inizio dell'anno scolastico) di negare l'iscrizione, quando venga accertato che gli alunni "*[...] non possiedano un'adeguata conoscenza della lingua di insegnamento prevista per la scuola di frequenza, tale da consentire loro di seguire utilmente l'insegnamento nella classe di iscrizione [...]*".

In tali casi la decisione, nell'ambito della scuola materna, spetta al Comitato della scuola materna della relativa scuola, dopo aver sentito il genitore che ha esercitato l'iscrizione. Nell'ambito dell'istruzione primaria, secondaria e artistica, la questione viene sottoposta dal dirigente scolastico competente, su motivata richiesta dell'insegnante o del consiglio di classe, previa audizione del genitore che ha esercitato il diritto di iscrizione o dell'alunno maggiorenne, ad una Commissione paritetica. I provvedimenti motivati del Comitato e della Commissione "*sono atti dovuti e devono essere adottati entro il termine perentorio di dieci giorni*" (art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 301 del 1988).

Avverso la decisione negativa di tali organi è ammesso il ricorso al T.R.G.A. di Bolzano (art.1, comma 5, del citato d.P.R. n. 301/1988).

Si tratta di una competenza riferita a una materia molto delicata, in quanto entrano in gioco, da un lato, il diritto alla libera iscrizione alle scuole; dall'altro lato, il diritto a conseguire l'istruzione nella

propria madre lingua, che potrebbe venire lesa dalla presenza di alunni che non sono in grado di seguire le lezioni o che fanno fatica a seguirle.

Trattandosi di un diritto soggettivo dei genitori all'iscrizione dei figli, questa materia costituisce una competenza esclusiva del T.R.G.A. di Bolzano.

Nulla di specifico viene stabilito nello Statuto e nelle norme di attuazione riguardo all'appellabilità o meno delle decisioni del T.R.G.A. di Bolzano, né riguardo al valore da attribuire al voto del Presidente (determinante o meno, in caso di parità di voti del collegio giudicante).

La casistica è molto limitata: in più di trent'anni risulta presentato un solo ricorso in questa materia (sub n. 377/1997), deciso con sentenza n. 94/2002. In quel caso, il Comitato di una scuola materna in lingua tedesca aveva disposto l'esclusione dalla scuola materna del figlio della ricorrente. In sede cautelare, l'alunno è stato ammesso con riserva dal Tribunale a frequentare la scuola materna a cui era stato iscritto. Nel merito, il ricorso è stato accolto per un vizio formale della procedura, in quanto il Comitato della scuola, in quel caso, aveva adottato il provvedimento di esclusione oltre il termine perentorio di dieci giorni previsto dall'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 301 del 1988 (*"I provvedimenti motivati del comitato devono essere adottati entro il termine perentorio di dieci giorni"*). La "sentenza" non è stata appellata.

### **3.3 La competenza in materia di uso della lingua nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e con i concessionari di servizi di pubblico interesse (artt. 99 e 100 Statuto e d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574).**

Ai sensi dell'art. 99 dello Statuto e dell'art. 1, comma 1, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, *"la lingua tedesca è parificata a quella italiana, che è la lingua ufficiale dello Stato"*. Quest'ultimo comma specifica, alla lett. a), che nei rapporti con gli organi e con gli uffici della Pubblica Amministrazione e degli enti pubblici, situati nella provincia di Bolzano o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa, devono essere osservate le norme in materia di uso della lingua stabilite dallo stesso decreto, entrato in vigore il 10 novembre 1989.

L'art. 100 dello Statuto sancisce il diritto dei cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano di usare la propria lingua nei rapporti con gli organi e con gli uffici della Pubblica Amministrazione situati nel territorio provinciale o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa.

L'art. 8 del d.P.R. n. 574/1988 stabilisce che, in caso di violazione delle norme sull'uso della lingua, gli interessati possono sollevare, anche verbalmente, una *“eccezione di nullità”* degli atti e provvedimenti davanti agli organi, uffici o concessionari che li hanno adottati, nonché delle comunicazioni o notificazioni provenienti dagli stessi, *“[...] nel termine perentorio di dieci giorni da quello in cui l'interessato ne ha avuto conoscenza o da quello in cui la comunicazione o notificazione viene eseguita”* (art. 8, commi 1 e 2 del d.P.R. n. 574/1988)<sup>11</sup>.

L'eccezione di nullità comporta l'immediata sospensione degli effetti dell'atto nelle more della decisione dell'organo emittente (art. 8, comma 5, del d.P.R. n. 574/1988).

In caso di rigetto dell'eccezione di nullità, gli interessati possono ricorrere al T.R.G.A, entro il breve termine di dieci giorni dalla comunicazione, per ottenere la pronuncia di *“nullità dell'atto”* (art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 574/1988).

Va sottolineato che la previa deduzione dell'*“eccezione di nullità”* davanti all'autorità amministrativa è condizione di ammissibilità della successiva eventuale azione di nullità proposta davanti al T.R.G.A. di Bolzano.

L'art. 10 del citato decreto prevede una serie di disposizioni che mirano a garantire la snellezza e la semplicità del procedimento. Ad es., che le parti possono stare in giudizio personalmente e che il ricorso può essere proposto anche verbalmente, davanti alla cancelleria del T.R.G.A. di Bolzano.

La norma chiarisce che *“le eccezioni sull'uso della lingua non possono essere proposte congiuntamente ad altri motivi di ricorso”* (art. 10, comma 9, del d.P.R. n. 574/1988).

Quanto alla legittimazione attiva, va evidenziato che la stessa spetta, in via del tutto eccezionale, anche ai soggetti di cui all'art. 92 dello Statuto, cioè ai consiglieri regionali, provinciali o comunali, al pari di quanto previsto con riferimento alla competenza in materia di lesioni del principio di parità tra i gruppi linguistici. Anche in questo caso, presupposto è però che *“la lesione sia stata riconosciuta dalla maggioranza del gruppo linguistico consiliare che si ritiene leso”* (art. 92, comma 1, dello Statuto e art. 10, comma 3, del d.P.R. n. 574/1984)<sup>12</sup>.

Per presentare questo tipo di ricorso il consigliere non deve dimostrare l'esistenza di un interesse personale concreto e attuale, facendo valere, nell'interesse generale, il rispetto delle norme sull'uso della lingua<sup>13</sup>.

Un'altra peculiarità consiste nel fatto che, quando si pronuncia sulla nullità dell'atto, il T.R.G.A. di Bolzano può stabilire che la nullità si estenda *“a determinati atti connessi o conseguenti”* (art. 10,

---

<sup>11</sup> Cfr. TRGA Bolzano, n. 26/1997 e n. 262/1999.

<sup>12</sup> Cfr. TRGA Bolzano, n. 86/2016: *“Presupposto per la sussistenza della legittimazione attiva dei suddetti consiglieri e, quindi, per l'ammissibilità del ricorso, è, però, che la lesione sia stata riconosciuta dalla maggioranza del gruppo linguistico che si ritiene leso”*.

<sup>13</sup> Cfr. TRGA Bolzano n. 236/2014.

comma 6, del d.P.R. n. 574/1988). La decisione può essere adottata anche d'ufficio dal collegio, in deroga alle regole ordinarie, stante l'interesse pubblico che va attribuito all'uso della lingua negli uffici<sup>14</sup>.

Anche qui, nulla di specifico viene detto nello Statuto e nelle norme di attuazione, in ordine all'appellabilità o meno delle decisioni del T.R.G.A. di Bolzano, né al valore da attribuire al voto del Presidente (determinante o meno, in caso di parità di voti del collegio giudicante).

La casistica delle controversie in questa materia è copiosa: mi limiterò a fare un cenno a un caso recente che, a mio avviso, merita di essere menzionato.

Si tratta di un ricorso (sub n. 23/2022), presentato verbalmente da una persona appartenente al gruppo linguistico tedesco, che si era rivolta a un avvocato di lingua italiana, il quale aveva presentato una memoria difensiva in lingua italiana nell'ambito di un procedimento amministrativo sanzionatorio. In seguito, l'amministrazione aveva redatto il provvedimento definitivo (ordinanza-ingiunzione) in lingua tedesca. La ricorrente ha chiesto al nostro Tribunale di dichiarare la nullità di quel provvedimento, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 574/1988.

Nella sentenza n. 64/2022, il T.R.G.A. di Bolzano ha dapprima svolto una premessa sul quadro normativo che regola la materia dell'uso della lingua nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, ricordando che la regola generale è quella dell'uso disgiunto delle due lingue: se l'amministrazione si rivolge per iscritto al richiedente, deve usare la lingua scelta da quest'ultimo e, nel caso in cui l'iniziativa parta dalla stessa amministrazione e non su richiesta di parte, deve usare la lingua presunta del destinatario. Nei rapporti orali, la norma prevede che l'amministrazione risponda sempre nella lingua scelta dall'interlocutore. Dunque, l'interessato è libero di scegliere la lingua da utilizzare nei rapporti con la Pubblica Amministrazione. Quando, invece, è l'amministrazione ad assumere l'iniziativa, non sussistendo una scelta linguistica da parte dell'interessato, essa si rivolge al cittadino nella sua lingua presunta. Solo in quest'ultimo caso l'eccezione di nullità di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 574/1988 presuppone la dimostrazione da parte dell'interessato di appartenere al gruppo di cui reclama la lingua.

Entrando nel merito della vicenda esaminata, il collegio ha rilevato che l'amministrazione provinciale, nel redigere il verbale di contestazione (che è l'atto introduttivo del procedimento) ha usato la lingua tedesca, applicando correttamente le citate norme sulla presunzione della lingua del destinatario (in questo caso tedesca).

---

<sup>14</sup> Cfr. K. DUBIS, *Die besonderen Aufgabenbereiche des Verwaltungsgerichts Bozen*, in *Il Tribunale di Giustizia amministrativa di Bolzano*, a cura della Presidenza del Consiglio provinciale di Bolzano, 1989, traduzione in lingua italiana curata dal Consiglio provinciale di Bolzano, pag. 121.

La norma che regola quello specifico procedimento amministrativo prevedeva, infatti, che l'interessato potesse presentare scritti difensivi interlocutori e la ricorrente si è avvalsa di tale facoltà, trasmettendo un "ricorso", contenente le proprie osservazioni, redatto in lingua italiana.

La sentenza ha messo in risalto che l'art. 7 del d.P.R. n. 574/1988, nel dettare le regole sull'uso della lingua nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, si riferisce esclusivamente all'atto o provvedimento finale, seguendo lo schema: domanda dell'interessato in una data lingua/risposta dell'amministrazione in quella medesima lingua oppure emissione d'ufficio dell'atto nella lingua presunta dell'interessato, senza mai prendere in considerazione l'eventualità della partecipazione attiva del cittadino al procedimento amministrativo che lo riguarda. Verosimilmente in quanto la legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo e la corrispondente legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 sono state introdotte solo successivamente.

Il collegio, dando un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme di cui al d.P.R. n. 574 del 1988, ha ritenuto che, se il destinatario di un atto, come nel caso di specie, intenda partecipare al procedimento amministrativo presentando scritti difensivi, lo stesso, al pari di quando sia lui a dare l'abbrivio al procedimento amministrativo proponendo l'istanza nella lingua prescelta, deve considerarsi libero di utilizzare la lingua italiana o tedesca, senza essere vincolato alla lingua corrispondente al gruppo linguistico di appartenenza. L'amministrazione, specularmente, è tenuta ad adeguarsi alla lingua prescelta dal cittadino per il contraddittorio procedimentale nella stesura dei successivi atti del procedimento amministrativo, in ossequio al principio che permea di sé la disciplina in esame, incardinato sulla libera scelta della lingua da parte del cittadino che entra in relazione con il pubblico potere o con quello giudiziario. In accoglimento del ricorso, è stata quindi dichiarata la nullità dell'ordinanza-ingiunzione *de qua*.

Ho deciso di illustrare questa delicata decisione perché da essa si riesce a comprendere meglio la *ratio* della composizione paritetica del collegio giudicante - costituente un *unicum* nell'ordinamento giudiziario italiano - che non è certo quella di garantire la conoscenza della lingua in sede processuale, quanto piuttosto quella di assicurare che all'interno del collegio, rispecchiante in via paritetica i due maggiori gruppi linguistici, sia adeguatamente rappresentata una determinata sensibilità per il territorio, per le sue specificità, e per gli istituti peculiari che lo disciplinano.

#### **3.4 Competenza in materia di approvazione dei bilanci regionali e provinciali (artt. 84 e 91, comma 4, Statuto e art. 8 d.P.R. n. 426/1984)**

L'art. 84 dello Statuto stabilisce i modi con i quali si approvano i bilanci della Regione e della Provincia autonoma di Bolzano e prevede che la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico

possa chiedere la votazione separata “*per gruppi linguistici*” (comma 2). I capitoli che non ottengono la maggioranza dei voti del gruppo linguistico italiano o tedesco sono sottoposti, nel termine di tre giorni, ad una Commissione di quattro consiglieri, con composizione paritetica fra i due maggiori gruppi linguistici (comma 3). I capitoli che non ottengono la maggioranza dei voti del gruppo ladino sono sottoposti, nel termine di tre giorni, a una Commissione consiliare, composta da tre consiglieri, di cui uno appartenente al gruppo italiano, uno a quello tedesco e uno a quello ladino (comma 4, aggiunto dall’art. 5, comma 1, lett. b), della l. cost. n. 1/2017). Se nella Commissione di quattro consiglieri non si raggiunge la maggioranza o se nella Commissione di tre consiglieri non si raggiunge l’unanimità su una proposta conclusiva, il progetto di bilancio (insieme a tutti gli atti e ai verbali relativi alla discussione svoltasi in Consiglio e in commissione) viene trasmesso dal Presidente del Consiglio regionale o provinciale, entro sette giorni, al T.R.G.A. di Bolzano, che, “[...] *entro trenta giorni, deve decidere con lodo arbitrare la denominazione dei capitoli non approvati e l’ammontare dei relativi stanziamenti*” (comma 6, modificato dall’art. 5, comma 1, lett. d), della l. cost. n. 1/2017). Quanto alla procedura, le norme dettano queste indicazioni “speciali”:

- le decisioni sono adottate con lodo arbitrare e senza il voto determinante del Presidente (artt. 84, comma 6, come modificato dall’art. 5, comma 1, lett. d), della l. cost. n. 1/2017 e 91, quarto comma, dello Statuto, nonché art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 426/1984); il legislatore non dice cosa succederebbe ai capitoli di bilancio nel caso in cui il Tribunale non riuscisse a raggiungere una maggioranza di voti: un’evidente lacuna. Se non fosse possibile decidere, verrebbe, di fatto, paralizzata l’attività della Regione o della Provincia, essendo il bilancio indispensabile;
- le decisioni non sono soggette ad alcuna impugnativa, né a ricorso davanti alla Corte costituzionale (art. 84, comma 8, dello Statuto, come modificato dall’art. 5, comma 1, lett. e), della l. cost. n. 1/2017, e art. 8 del d.P.R. n. 426/1984).

Quando decide sui capitoli di bilancio, il T.R.G.A. di Bolzano si sostituisce alla Pubblica Amministrazione nell’approvazione del bilancio, adottando un atto *sui generis*, che non rientra nella categoria degli atti amministrativi, né in quella degli atti giurisdizionali, e che definirei politico.

Quanto alla casistica, è interessante notare che, fino a oggi, il T.R.G.A. di Bolzano non ha avuto occasione di esercitare la competenza in questa materia. A volte il Consiglio provinciale di Bolzano ha incontrato problemi nell’approvazione del bilancio, ma i politici si sono sempre impegnati a fondo per comporre i loro conflitti. L’eventualità che i loro contenuti escano dall’ambito consiliare costituisce, evidentemente, una forte spinta verso soluzioni di compromesso.

### **3.5 Competenza in materia di accertamento della maggiore rappresentatività della confederazione sindacale di associazioni cui aderiscono lavoratori dipendenti delle minoranze linguistiche tedesca e ladina** (art. 9 d.P.R. 6.1.1978, n. 58; art. 9, comma 6, d.P.R. n. 426/1984; art. 5-bis d.l. 20.5.1993, n. 148, conv. in legge dall'art. 1 l. 19.7.1993, n. 236)

Il d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58 (norma di attuazione in materia di previdenza e assicurazioni sociali) ha esteso, *ope legis*, alle associazioni sindacali provinciali, costituite da lavoratori esclusivamente appartenenti ai gruppi linguistici tedesco e ladino, aderenti alla confederazione localmente più rappresentativa, gli stessi diritti riconosciuti, a livello nazionale, alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative, tra cui il diritto a rappresentare i lavoratori negli organi collegiali della Pubblica Amministrazione e, in generale, in tutte le attività sindacali, comprese quelle di patronato e di assistenza sociale (art. 9, primo e secondo comma, del d.P.R. n. 58/1978).

Il legislatore ha attribuito al Consiglio provinciale il provvedimento che accerta quale sia la confederazione più rappresentativa in sede locale (art. 9, comma 3, del d.P.R. n. 58/1978).

A tale normativa sostanziale è correlata la disposizione di natura processuale, la quale stabilisce che sui ricorsi proposti avverso il provvedimento del Consiglio provinciale che accerta la maggiore rappresentatività della confederazione sindacale di associazioni cui aderiscono lavoratori dipendenti appartenenti ai gruppi tedesco e ladino della provincia di Bolzano decide il T.R.G.A. “*con lodo arbitrale non soggetto ad alcuna impugnativa*” (art. 9, comma 6, del d.P.R. n. 426/1984 e art. 9, comma 3, del d.P.R. n. 58/1978). Sul tema del voto determinante, il legislatore stranamente non si esprime (Nelle competenze in precedenza esaminate, il legislatore aveva però sempre collegato la non appellabilità della decisione alla votazione non alterata dal voto presidenziale, in una sorta di parallelismo).

Sul tema del cosiddetto sindacato etnico e sull'applicazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 58 del 1978, la casistica è limitata a quattro sentenze del T.R.G.A. di Bolzano, tutte riferite alla stessa complessa vicenda di fondo, e tutte vertenti su ricorsi proposti dall'Unione Sindacale SGB/CISL della provincia di Bolzano. Per ragioni di tempo non mi è possibile citarle tutte, quindi mi limiterò a citarne due.

Va premesso che nel lontano 1978, in prima attuazione della norma sopra richiamata, il Consiglio provinciale di Bolzano aveva accertato la maggior rappresentatività in capo alla confederazione sindacale denominata *Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund - Unione sindacati autonomi sudtirolesi - ASGB/USAS*, che da allora ha esercitato tutti i diritti connessi.

Nel 2010, il sindacato SGB/CISL rivolgeva al Consiglio provinciale di Bolzano un'istanza, chiedendo la cessazione degli effetti del provvedimento di accertamento del 1978 sulla maggiore rappresentatività del sindacato ASGB/USAS, ovvero che venisse revocato il relativo atto, nonché disposta la revisione *pro futuro*, eventualmente in esito a un'attività di verifica/accertamento da parte dello stesso Consiglio provinciale, dell'attuale presenza dei requisiti di legge in capo all'associazione sindacale ASGB/USAS.

Il Consiglio provinciale rimaneva però inerte e, pertanto, SGB/CISL adiva il T.R.G.A. con un ricorso (sub n. 33/2011), che veniva dichiarato inammissibile con "sentenza" n. 185/2011, sotto il duplice profilo del difetto di legittimazione attiva, non avendo il sindacato istante dimostrato di essere in possesso del requisito di essere costituito esclusivamente tra prestatori di lavoro subordinato appartenenti ai gruppi linguistici tedesco e ladino, e per il fatto che l'istanza in esame equivaleva a una richiesta finalizzata all'adozione di un provvedimento di secondo grado, in autotutela, di revoca dell'accertamento di maggiore rappresentatività in capo a ASGB/USAS (divenuto nelle more illegittimo per avere detto sindacato perso i requisiti all'uopo necessari), provvedimento la cui adozione rientrava nella piena discrezionalità dell'amministrazione.

Avverso quest'ultima sentenza il sindacato ricorrente interponeva appello al Consiglio di Stato (sub n. 836/2011). Il sindacato ASGB/USAS, originario controinteressato, costituendosi in appello, ne eccepiva l'inammissibilità, dovendosi l'impugnata sentenza qualificarsi come lodo arbitrale non impugnabile ai sensi dell'art. 9, comma 6, del d.P.R. n. 426 del 1984 e, in subordine, proponeva appello incidentale, chiedendo la declaratoria di nullità dell'impugnata sentenza, perché adottata senza la forma del lodo arbitrale. Il Consiglio di Stato, con la sentenza della Sez. VI, n. 5701/2011, in accoglimento del ricorso incidentale e assorbito quello principale, ha dichiarato la nullità della sentenza di primo grado, rimettendo la controversia al T.R.G.A. di Bolzano, "[...] affinché il ricorso sia deciso col modulo procedimentale previsto dall'art. 9, comma 6, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426". Nella sentenza, il Consiglio di Stato ha ricostruito, anzitutto, il quadro delle competenze speciali in alcune materie ritenute politicamente sensibili, in quanto suscettibili di influire sulla pacifica convivenza tra i gruppi. Ha poi chiarito che su tali materie il T.R.G.A. di Bolzano è chiamato a esprimersi con collegio in composizione paritetica, evidenziando che, in tali particolari materie, la forma che devono assumere le sue decisioni è quella dell'atto non soggetto a gravame o del lodo arbitrale non impugnabile. Così chiarito il quadro normativo di riferimento, il Consiglio di Stato ha affermato che la questione specifica sottoposta al suo vaglio, riguardando una tra le sopra citate materie aggiuntive attribuite alla cognizione esclusiva del T.R.G.A. di Bolzano, avrebbe dovuto essere decisa, in applicazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 426 del 1984, nella forma del "lodo arbitrale" non impugnabile e con il collegio in composizione paritetica, senza voto presidenziale determinante.

Il vizio rilevato comportava la nullità della “sentenza” n. 185/2011, “*per difettosa formazione della decisione giudiziale*”.

La causa è stata quindi rimessa al T.R.G.A. di Bolzano, chiamato a deciderla con lodo arbitrale, come prescritto dalla citata norma.

Il sindacato SGB/CISL riassumeva quindi il procedimento originariamente instaurato davanti al T.R.G.A. di Bolzano.

Il Tribunale ha quindi nuovamente esaminato il ricorso originario (sub n. 33/2011) e, con “lodo arbitrale” non soggetto ad impugnazione n. 177/2015, lo ha accolto, dichiarando illegittimo il silenzio rifiuto serbato dal Consiglio provinciale di Bolzano sull’istanza del sindacato SGB/CISL del 2010 e ordinando allo stesso Consiglio provinciale di provvedere sull’istanza entro il termine di 180 giorni dalla comunicazione/notifica della decisione.

Il collegio, nel lodo arbitrale, ha affermato che il requisito dell’esclusiva appartenenza degli iscritti al sindacato ai gruppi linguistici tedesco e ladino opera e va verificato non sul piano astratto, bensì sul più concreto piano dell’effettività, perché solo su tale ultimo piano può essere garantita la funzione di tutela delle minoranze linguistiche che necessitano della particolare tutela riconosciuta in via generale dall’art. 6 della Costituzione e, in via applicativa, dall’art. 9 del d.P.R. n. 58/1978. Entrambi i requisiti coesenziali previsti dal legislatore (esclusività e maggiore rappresentatività) sono elementi per loro stessa natura soggetti a mutare continuamente, di talché anche il potere accertativo della sussistenza dei requisiti necessari per l’attribuzione dello *status* di sindacato etnico maggiormente rappresentativo va esercitato periodicamente.

Il T.R.G.A. di Bolzano ha quindi ritenuto sussistente l’interesse qualificato a sostegno della pretesa fatta valere davanti al Consiglio provinciale, così come l’obbligo di quest’ultimo di provvedere sull’istanza proposta e, di conseguenza, anche l’interesse a ricorrere contro il silenzio serbato, ritenuto illegittimo. Il “lodo arbitrale” non era appellabile.

#### **4. Considerazioni finali**

Consentitemi alcune considerazioni finali, anzitutto sulla nomina dei magistrati amministrativi altoatesini, spesso definita dai *media*, in maniera del tutto generica e semplicistica, “politica”, senza tenere conto del sopra riportato assetto ordinamentale del T.R.G.A. di Bolzano e della sua centralità nei meccanismi di garanzia posti a tutela del principio di parità tra i gruppi linguistici e della pacifica convivenza della comunità locale.

Va chiarito che la nomina è “istituzionale”: essa è adottata con decreto del Presidente della Repubblica - organo di garanzia - sulla base dell’esito di una decisione pluristrutturata, in cui rilievo

centrale assume la valutazione di idoneità espressa dall'organo tecnico (Commissione e, rispettivamente, Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa), che, nella prassi, è venuta ad assumere valenza decisiva<sup>15</sup>.

Il ruolo centrale che il T.R.G.A. di Bolzano è chiamato a svolgere ai fini della pacifica convivenza tra i gruppi linguistici ha indubbiamente condizionato la scelta operata dal legislatore riguardo al sistema di reclutamento dei magistrati, alla composizione del collegio giudicante, alla nomina del Presidente e al particolare meccanismo di votazione in seno al collegio, quando oggetto di scrutinio sono i ricorsi proposti nell'ambito delle competenze speciali sulle materie di cui si è trattato.

La provenienza dei consiglieri del T.R.G.A. per metà da una procedura governativa e per l'altra metà da una procedura di competenza del Consiglio provinciale, risponde all'esigenza di valorizzare, nella selezione dei magistrati, quelle doti personali che, aggiunte all'adeguata preparazione professionale nelle materie giuridiche richiesta dai requisiti di accesso, si sostanziano in una profonda conoscenza delle specificità di questo territorio e in un approccio equilibrato alle inquietudini che pur sempre lo attraversano.

Nella Relazione scritta in occasione dell'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, si legge che “lo scostamento dalla disciplina che vige per gli altri TAR d'Italia, incardinata sul principio del concorso pubblico nazionale, è dunque giustificato proprio dalla particolare funzione di natura arbitrale tra i gruppi linguistici, attribuita al nostro Tribunale, che in diverse materie elencate in precedenza decide con provvedimento non soggetto a impugnazione”<sup>16</sup>.

Le sopra citate condivisibili affermazioni erano state ispirate dal fatto che, nella sentenza n. 302/2019, il T.R.G.A. di Bolzano aveva dovuto confrontarsi con i dubbi che il descritto sistema di nomina dei magistrati farebbe sorgere riguardo alla loro indipendenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale. In quella controversia, i ricorrenti avevano sostenuto infatti che l'interferenza della Provincia autonoma di Bolzano nella designazione dei giudici ne condizionerebbe la terzietà e l'imparzialità, quando si tratti di giudicare su provvedimenti emessi dall'Amministrazione provinciale. Nel vagliare la richiesta istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e alla Corte costituzionale per asserita violazione dei principi di terzietà e imparzialità del giudice, consacrati dagli articoli 6 e 13 della CEDU, nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e negli articoli 25, 111 e 113 della Costituzione, il collegio ha avuto modo di ripercorrere, in un ampio *excursus* della giurisprudenza - anche costituzionale - formatasi al riguardo, le tappe del dibattito ormai risalente, relativo alle garanzie d'indipendenza dei magistrati di nomina governativa che

---

<sup>15</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3556/2021.

<sup>16</sup> Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2020 del T.R.G.A. di Bolzano, Relazione della Presidente Alda Dellantonio sull'attività svolta nell'anno 2019 (<https://www.giustizia-amministrativa.it/inaugurazione-anni-giudiziari-tar-trentino-alto-adige-bolzano-bozen>).

compongono e concorrono a comporre i collegi giudicanti in diversi ordini e gradi del nostro sistema giudiziario<sup>17</sup>.

Come sottolineato nella citata Relazione, “le numerose pronunce esaminate conducono tutte all’approdo per cui l’indipendenza del giudice va ravvisata più che nelle modalità della sua nomina, in quelle che attengono allo svolgimento della sua funzione. In sintesi deve essere precluso all’autorità designante di interferire con lo svolgimento della funzione giurisdizionale”.

Nella citata sentenza il T.R.G.A. di Bolzano, richiamando un precedente specifico (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1097/1991) ha concluso che, avuto riguardo ai criteri di scelta dei magistrati, allo *status* riconosciuto ai nominati e alle previste garanzie di inamovibilità, il sistema di reclutamento dei consiglieri da assegnare al T.R.G.A. di Bolzano offre sufficienti garanzie di indipendenza e che l’organo giudicante così formato è immune da vincoli che comportano la sua soggezione formale o sostanziale ad altri organi e poteri.

Infine, la sentenza ha ricordato - come già evidenziato dal TAR per il Lazio nella sentenza della Sez. II, n. 6853/2018 - che la nomina governativa di una quota della magistratura è un modello adottato da diversi Stati membri dell’Unione europea, quali la vicina Austria, la Germania, la Francia, il Belgio e i Paesi nordici.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza della Sez. VI, n. 3556/2021, ha confermato in appello la sopra citata pronuncia del T.R.G.A. di Bolzano anche in relazione ai motivi di appello con cui era stata censurata l’illegittimità, per contrasto con l’ordinamento europeo e con la Costituzione, della disciplina di nomina dei magistrati del T.R.G.A. di Bolzano, richiamando la stessa ormai consolidata giurisprudenza.

Vorrei dire ancora due parole sul tema dell’appellabilità o meno delle decisioni rese nelle materie di cui alle competenze speciali.

Il silenzio del legislatore, nello Statuto e nelle norme di attuazione, in ordine ad alcune materie di cui alle competenze speciali ha dato luogo a molteplici interpretazioni da parte della dottrina: da un lato, vi è chi tende a far ricadere nell’inappellabilità tutte le decisioni sulle materie aggiuntive, sul rilievo che il T.R.G.A. di Bolzano è stato investito dal legislatore costituzionale di competenze speciali proprio in forza della sua natura paritetica, capace di garantire decisioni imparziali<sup>18</sup>; dall’altro lato,

---

<sup>17</sup> Cfr. Corte cost., sentenze n. 1/1967 (sulla nomina relativa ai Consiglieri della Corte dei Conti di nomina esterna) e n. 177/1973 (sulla nomina dei Consiglieri di Stato di estrazione governativa); Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1097/1991 e Sez. IV n. 1200/1996 (sulla nomina dei magistrati della Sezione autonoma di Bolzano e del T.R.G.A. di Trento; TAR per il Lazio, Sez. II, n. 6853/2018 (sulla nomina dei Consiglieri di Stato di estrazione governativa) e TRGA di Trento, n. 171/2008 (sulla nomina dei due magistrati della sede di Trento di competenza del Consiglio provinciale di Trento – confermata dal Consiglio di Stato, Sez. II, n. 5153/2019).

<sup>18</sup> R. RIZ, *Die besonderen Aufgabenbereiche des Verwaltungsgerichts Bozen*, in *Il Tribunale di Giustizia amministrativa di Bolzano, a cura della Presidenza del Consiglio provinciale di Bolzano*, 1989, traduzione in lingua italiana curata dal Consiglio provinciale di Bolzano, pp. 143 e s.s.

vi è chi sostiene che, di fronte al silenzio del legislatore, deve farsi riferimento al principio generale, ovvero l'appellabilità delle decisioni, e che l'inappellabilità è una regola di carattere assolutamente eccezionale, come tale da interpretarsi in maniera restrittiva, senza possibilità di applicazione analogica<sup>19</sup>.

Non deve stupire che vi siano opinioni diverse, considerato che si verte in tema di bilanciamento tra diversi valori costituzionali: da un lato, quello del diritto all'accesso a più gradi di giudizio e, dall'altro lato, la tutela delle minoranze linguistiche, tutela che, oltre a essere sancita dalla Costituzione (art. 6), ha anche un ancoraggio internazionale (nel noto Accordo De Gasperi - Gruber).

Anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato non ha dato interpretazioni univoche sulla dibattuta questione dell'appellabilità o meno delle decisioni rese dal T.R.G.A. nelle materie rientranti nelle competenze speciali<sup>20</sup>.

La giurisprudenza più recente<sup>21</sup> sembra orientata verso l'inappellabilità di tutte le decisioni rese dal T.R.G.A. di Bolzano nelle materie di cui alle competenze speciali. Quest'interpretazione è, a mio avviso, quella più coerente, sotto il profilo sistematico, alla scelta del legislatore di comporre il collegio, chiamato a esercitare tali competenze, come organo paritetico, a speculare garanzia di parità tra i gruppi linguistici in rapporto a decisioni particolarmente sensibili, garanzia non riproducibile per il giudice di secondo grado.

Va detto che di norme chiare e perfette, se ne incontrano poche in ogni campo del diritto positivo, di questi tempi. E nemmeno in altri tempi e in altri Paesi, se è vero che il Cancelliere Otto von Bismarck soleva dire: *“Je weniger die Leute darüber wissen wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie nachts”*<sup>22</sup>.

---

R.RIZ e E. HAPPACHER, in *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, Studia Universitätsverlag, 2004, capitolo XXI, pp. 337-340, spiegano così le ragioni dell'inappellabilità delle decisioni sulle competenze speciali di cui agli artt. 19 e 91 dello Statuto: dette competenze si configurerebbero come fattispecie rientranti entrambe nella lesione della parità tra gruppi linguistici di cui agli artt. 2 e 91 dello Statuto. Inoltre, l'art. 93 dello Statuto sancisce che le Sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi di appello sulle pronunce del T.R.G.A. di Bolzano, di cui all'art. 90 dello stesso Statuto, devono prevedere la presenza di uno dei due consiglieri di Stato appartenenti al gruppo tedesco o ladino: detta norma fa riferimento solo all'art. 90 e non agli artt. 19 e 91 dello Statuto e alle competenze esclusive del T.R.G.A. ivi previste. Ulteriore prova si ricaverebbe dall'art. 91, comma 4, dello Statuto, che non attribuisce voto determinante al Presidente nei casi in cui viene in considerazione una lesione del principio di parità tra i gruppi linguistici. Infine, non si comprenderebbe per quale ragione sarebbe stata attribuita al T.R.G.A. di Bolzano una speciale composizione paritetica se poi, in secondo grado, il Consiglio di Stato, a Roma, fosse chiamato a decidere anche sulle controversie riguardanti le competenze speciali, che sono politicamente sensibili e richiedono un'approfondita conoscenza della realtà locale.

<sup>19</sup> V. LA BROCCA, *La Sezione autonoma per la Provincia autonoma di Bolzano del Tribunale di Giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige*, nel volume *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, ed. Cedam, 2001, p. 799.

A. LAMPIS, in *Tribunali amministrativi regionali*, 1989, parte II., con riferimento alla competenza riferita al diniego di iscrizione degli alunni alle scuole, afferma che *“nel silenzio della norma [...] sembra non potersi che applicare il doppio grado di giudizio e la normale procedura”*.

<sup>20</sup> Cfr. sentenze Consiglio di Stato nn. 3752/2000, 960/2003 e 5701/2011.

<sup>21</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5701/2011.

<sup>22</sup> *“Meno la gente sa come vengono fatte le salsicce e le leggi, meglio dorme di notte”*.

*De iure condendo*, sarebbe comunque auspicabile che le lacune presenti nello Statuto e nelle norme di attuazione sopra descritte venissero colmate dal legislatore.

Infine, facendo un bilancio finale dei quarant'anni dall'istituzione del T.R.G.A. di Bolzano, posso senz'altro affermare (avendovi svolto, per più di vent'anni, l'attività di giudice) che, per quanto perfettibili, le disposizioni sulle competenze speciali hanno consentito fino ad oggi al nostro Tribunale di perseguire le importanti finalità di garanzia e di equilibrio tra i gruppi linguistici che il legislatore si era dato.

Le colleghe e i colleghi con cui ho avuto e ho il piacere di lavorare, e che ringrazio, hanno sempre dimostrato, nell'applicazione delle disposizioni dello Statuto e delle norme di attuazione citate, serietà, grande professionalità e sensibilità nell'assumere decisioni di estrema responsabilità.

## **Bibliografia**

- P. CAROZZA, *Problemi relativi all'attuazione della Sezione di Bolzano del Tribunale Amministrativo Regionale del Trentino - Alto Adige*, in *Le Regioni*, 1980, 941 s.s.
- H. DEMATTIO, *Esperienze della Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige*, in *Informator*, "Atti del Convegno per il decennale del TRGA di Trento", 1996, 95 s.s.
- R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, quinta edizione, Milano, Wolters Kluwer, 2023, 78-81, 298-300, 2353-2366.
- K. DUBIS, *Die besonderen Aufgabenbereiche des Verwaltungsgerichtes Bozen*, in "Il Tribunale di giustizia Amministrativa di Bolzano", a cura della Presidenza del Consiglio provinciale di Bolzano, 1989, traduzione in lingua italiana curata del Consiglio provinciale di Bolzano, 128 s.s.
- D. FLORENZANO, *La preclusione al ricorso straordinario nelle questioni di competenza della Sezione autonoma di Bolzano del TRGA. Una occasione mancata per investire la Corte Costituzionale*", in *Informator*, 1995, 64 s.s.
- E. GIZZI, *Considerazioni sulla impugnabilità al Consiglio di Stato delle decisioni della Sezione autonoma del T.A.R. di Bolzano*, in *Le Regioni*, 1982, 282 s.s.
- R. VON GUGGENBERG, *Das Verwaltungsgericht Bozen*, in *Verwaltungstheorie und Verwaltungspraxis, Aspekte der Südtiroler Landesverwaltung*, Bolzano, 1988, 83-55.
- V. LA BROCCA, *La Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano del Tribunale di Giustizia Amministrativa del trentino - Alto Adige*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, a cura di J. Marko, S. Ortino e F. Palermo, Bolzano, 2001, 789 s.s.

- A. LAMPIS, *Alcuni aspetti della norma istitutiva dell'organo di giustizia amministrativa di Bolzano, in particolare l'esclusione della possibilità di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *I Tribunali Amministrativi Regionali*, 1989, II, 305 s.s.
- A. LAMPIS, *Il tribunale di Giustizia amministrativa in Trentino Alto Adige*, in *Funzione Amministrativa*, Roma 5, 1989, 531-563.
- A. LAMPIS, *Il tribunale di giustizia amministrativa di Bolzano e le sue peculiarità*, in *Cristallo*, Centro di Cultura per l'Alto Adige, Bolzano, 1989, 101-108.
- E. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino - Alto Adige*, Milano, 1994, 594 s.s.
- R. RIZ, *Das Verwaltungsgericht Bozen aus verfassungsrechtlicher Sicht*, in *Il Tribunale di giustizia Amministrativa di Bolzano*, a cura della Presidenza del Consiglio provinciale di Bolzano, 1989, traduzione in lingua italiana curata del Consiglio provinciale di Bolzano, 134 s.s.
- R. RIZ e E. HAPPACHER, in *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, Studia Universitätsverlag, 2004, capitolo XXI, 337-340.