

**RICORSO AL CAPO DELLO STATO  
ESCLUSO PER LA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO:  
RESISTE LA NORMA DI DUBBIA COSTITUZIONALITÀ  
DELL'ART. 7, CO. 3, D.P.R. 426/1984**

*di Federico Fava* \*

Nella **provincia autonoma di Bolzano** non si può ricorrere al **Capo dello Stato**: la contestata **norma di attuazione allo Statuto di autonomia (art. 7, co. 3, D.P.R. 426/1984)** è stata dichiarata **compatibile** con gli **artt. 3, 24 e 113** della **Costituzione** italiana.

Così secondo la recentissima **sentenza n. 79** pubblicata il **23 febbraio 2017** del **Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano**, in una vicenda seguita dallo **studio** degli **avvocati “Fava & Partners”**.

La disposizione censurata non ammette il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica «... *nelle materie di competenza della sezione autonoma*» del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano e da tempo si dibatte sulla sua legittimità costituzionale con riferimento al principio di uguaglianza-ragionevolezza, al diritto di difesa ed alla tutela degli interessi legittimi.

Il caso.

Un cittadino residente in provincia di Bolzano aveva proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso una concessione edilizia rilasciata dal comune di Chiusa, lamentando – nella sua qualità di soggetto confinante – una serie di violazioni urbanistiche.

Come noto, il **ricorso straordinario al Capo dello Stato** (previsto dal **D.P.R. 1199/1971**) costituisce un **forma alternativa di impugnazione avverso i provvedimenti amministrativi** (rispetto al ricorso giurisdizionale avanti al T.A.R.): in estrema sintesi, esso prevede un **termine più lungo per ricorrere** (120 giorni invece di 60 giorni) e la possibilità di **ricorrere personalmente** (senza patrocinio dell'avvocato); la decisione spetta – di fatto – al **Consiglio di Stato**, che rilascia un **parere vincolante** al Presidente della Repubblica, che provvede quindi a ratificarlo con proprio decreto; gli **effetti del decreto** sono – in sostanza – **assimilabili** a quelli di una **sentenza**.

I **controinteressati** e, dal 1982 (**C. Cost. 148/1982**) anche l'**amministrazione resistente**, hanno il **diritto di chiedere**, nel **termine perentorio di 60 giorni**, la **trasposizione del ricorso al Capo dello Stato** avanti al **Tribunale amministrativo regionale**.

---

\* Avvocato, con-titolare studio legale “Avvocati Fava & Partners”; dottore di ricerca e docente a contratto.

Nel caso di specie, **uno dei controinteressati** ha proposto **rituale richiesta di trasposizione avanti al Tribunale amministrativo di Bolzano**, avanti al quale è **proseguito il giudizio**.

In corso di causa, l'amministrazione resistente (ed un altro controinteressato) hanno eccepito la *«irricevibilità del ricorso e della relativa opposizione alla luce di quanto disposto dall'art. 7, ultimo comma, del DPR n. 426/1984»*.

La difesa del ricorrente ha rilevato che l'**interpretazione letterale e teleologica dell'art. 7, co. 3, D.P.R. 426/1984** determina necessariamente che le *«materie di competenza»* debbono intendersi esclusivamente quelle esclusive previste dallo Statuto di autonomia a favore della Sezione autonoma di Bolzano, e vale a dire: **(a)** il ricorso avverso il diniego di iscrizione di uno scolaro nelle scuole della provincia di Bolzano (art. 19, co. 3, Statuto di autonomia); **(b)** i ricorsi avverso i provvedimenti che violano il principio di uguaglianza fra i gruppi linguistici (art. 92 Statuto di autonomia; artt. 9 e 10 D.P.R. 426/1984); **(c)** l'accertamento del sindacato etnico più rappresentativo (art. 9, co. 3, D.P.R. 58/1978); **etc.**

Inoltre, trattandosi nel caso di specie di una disposizione (eccezionale) che pone una deroga ad un principio generale (*lo strumento del ricorso straordinario al Capo dello Stato è di antichissima origine ed è previsto per tutti i cittadini della Repubblica italiana dal D.P.R. 1199/1971*), la stessa dev'essere dunque intesa come norma di stretta interpretazione.

Ed invero, tale previsione è stata inserita nel D.P.R. 426/1984, che prevede una disciplina affatto particolare per la Sezione autonoma di Bolzano, caratterizzata da una *«... natura particolare, legata alla realtà locale»*, posta fra l'altro a garanzia delle minoranze linguistiche (in questo senso, **T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Sez. Bolzano, 9 giugno 1993, n. 127**).

Orbene, è evidente che la norma dell'ultimo comma dell'art. 7 cit. deve quindi intendersi come riferita esclusivamente alle materie di competenza esclusiva e peculiare della Sezione bolzanina, con ciò intendendosi – come anticipato – **quelle statutariamente previste e “riservate”**: si tratta infatti di materie particolarmente delicate, legate alla tutela delle minoranze linguistiche (parità fra gruppi etnici; sindacato etnico; iscrizione ad istituti scolastici locali; oltre alla procedura sulla formazione del bilancio provinciale, posta a garanzia dell'autonomia finanziaria locale).

Diversamente, non si giustificerebbe una disposizione di carattere eccezionale (e che si pone in palese contrasto col principio di ragionevolezza/uguaglianza e con il diritto di difesa, si veda anche di seguito) che porti ad escludere tutte le materie riservate alla giurisdizione amministrativa locale: si pensi – ad es. – al decreto di revoca di autorizzazioni in materia di armi del Questore, provvedimento esattamente identico a Roma, Trento o Bolzano, che di certo non legittima l'esclusione dalla possibilità di ricorrere avverso lo stesso *ex* D.P.R. 1199/1971.

Nel caso in esame – essendo la materia dell'**urbanistica** al di fuori delle *«materie di competenza»*

esclusiva della Sezione di Bolzano del T.R.G.A. del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (*ma trattandosi, viceversa, di materia “ordinaria” di giurisdizione del G.A. su interessi legittimi*) – non si giustificerebbe l'esclusione dello strumento straordinario previsto dal D.P.R. 1199/1971.

Tuttavia, anche ove non si volesse accedere a questa ricostruzione, si sarebbe dovuto comunque procedere ad una lettura costituzionalmente orientata (e compatibile) della norma (*ex plurimis*, **C. Cost. 312/2012**).

Al riguardo, è appena il caso di osservare che – altrimenti interpretando la disposizione dell'art. 7 cit. – si incapperebbe in una violazione dell'**art. 3 Cost.** (*principio di uguaglianza/ragionevolezza*), nonché dell'**art. 24 Cost.** (*diritto di difesa*) e dell'**art. 113 Cost.** (*tutela degli interessi legittimi*).

Ed invero, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica – *strumento antichissimo che trae la propria origine nei poteri riconosciuti al sovrano di risolvere la questioni proposte dai cittadini* – costituisce oggi un rimedio che ha conosciuto – a partire dal D.P.R. 1199/1971 – una progressiva “giurisdizionalizzazione”: in proposito, in dottrina si è rilevato che, pur presentando un'indubbia natura di carattere amministrativo, l'impugnazione straordinaria può e deve ormai essere ritenuto a tutti gli effetti una forma di ricorso «*giustiziale*».

E così, a mero titolo di esempio, esso può essere utilizzato per agire per la **tutela di diritti soggettivi** (**Cons. Stato, Ad. Gen., 29 maggio 1997, n. 72**), nell'ambito del quale è possibile sollevare questioni di legittimità costituzionale (**art. 69, L. 18 giugno 2009, n. 69**) ovvero operare rinvii pregiudiziali *ex art. 267 TFUE* alla Corte di Giustizia UE (**Cons. Stato, Comm. spec., 29 maggio 1998, n. 988**) ed addirittura – anche – di richiedere l'emissione di **misure cautelari**.

Non solo.

La stessa Corte Costituzionale ha affermato che la facoltà per il ricorrente di optare per il rimedio di natura non giurisdizionale non è lesiva delle regole costituzionali che presiedono alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi lesi da un atto amministrativo «... *atteso che l'esercizio di questa facoltà costituisce il risultato di una libera scelta, effettuata sulla base di una valutazione di convenienza con cui l'interessato decide di prescindere dalla garanzia della tutela giurisdizionale*» (**Corte Costituzionale, ordinanza 6 dicembre 2006, n. 432**).

I controinteressati (così come l'amministrazione resistente, dopo **C. Cost. 148/1982**) hanno sempre la facoltà di proporre formale opposizione – come peraltro avvenuto nel caso di specie – chiedendo che il ricorso sia trattato in sede giurisdizionale avanti al Tribunale amministrativo competente.

Il ricorso straordinario *ex* D.P.R. 1199/1971 presenta poi diverse peculiarità, legate – fra l'altro – alla **non necessità del patrocinio legale** e quindi ad una **maggiore economicità dei suoi costi** (tutti aspetti rilevanti per la garanzia di un diritto di difesa effettivo ed uguale per tutti, *ex* artt. 3, 24 e 113

Cost.).

In conclusione, la norma (eccezionale) dell'art. 7, co. 3, D.P.R. 426/1984 dovrebbe **interpretata** come referita **soltanto alle materia oggetto delle speciali competenze “esclusive” della Sezione autonoma** (per cui si veda *retro*), mentre – per converso – la stessa non potrebbe riferirsi alle materie affidate alla giurisdizione amministrativa “ordinaria” di tale organo: diversamente, si priverebbe il cittadino di un rimedio democratico, economico e di carattere generale, alternativo al ricorso giurisdizionale (C. Cost. 432/2006 cit.), con grave ed irragionevole (art. 3 Cost.) disparità di trattamento nei confronti dei cittadini delle altre province.

In via di subordine, la difesa del ricorrente ha comunque sollevato ex art. 23 L. 87/1953 **questione di legittimità costituzionale della norma in esame per violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost.**

Sulla **rilevanza** della questione non vi sono dubbi, essendo stata eccepita dall'amministrazione resistente la inammissibilità o comunque la irricevibilità del ricorso *proprio* per violazione del comma terzo dell'art. 7 cit.

Quanto alla **non manifesta infondatezza** si è osservato quanto segue.

Innanzitutto, si sono richiamate le considerazioni sopra estese sull'interpretazione costituzionalmente compatibile e sullo statuto “costituzionale” del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

In secondo luogo, si è rilevato che – se è pur vero che analoga questione fu ritenuta manifestamente infondata da Cod. Ecc.mo Tribunale in un precedente ormai lontano (**T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Sez. Bolzano, 9 giugno 1993, n. 127**) – la stessa poteva essere oggi riproposta alla luce delle seguenti considerazioni.

La sentenza citata è risalente a ventitre anni fa ed è stata pronunciata in un quadro costituzionale, comunitario (*rectius*, euro-unitario) e convenzionale molto diverso dal presente.

E così, a mero titolo di esempio, è stato modificato l'art. 117 Cost. con la **riforma del Titolo V del 2001**, così come è stato dato ingresso al **diritto convenzionale** attraverso il principio della **norma “interposta”** secondo quanto stabilito dalle **storiche pronunce n. 348 e n. 349 del 2007** della **Corte Costituzionale**.

In breve, il “volto costituzionale” del nostro ordinamento è (ormai) profondamente mutato dai primi anni novanta.

Per questi motivi, pertanto, la questione sarebbe stata da rivalutare – anche alla luce dei principi euro-unitari e convenzionali ex art. 117 Cost. – per la palese violazione che essa determina al **principio di uguaglianza e ragionevolezza dell'art. 3 Cost.**, oltre che – naturalmente – del **diritto di difesa ex art. 24 Cost.** e della **tutela degli interessi legittimi dell'art. 113 Cost.**

Gli argomenti spesi in precedenza possono essere qui integralmente ripresi.

La difesa del ricorrente ha inoltre precisato che non poteva essere invocata una malintesa “tutela delle minoranze linguistiche” che dovrebbe giustificare una deroga agli artt. 3, 24 e 113 Cost.: ed invero, le minoranze linguistiche non verrebbero in alcun modo lese dalla possibilità di un rimedio *ulteriore ed alternativo* (C. Cost. 432/2006) al ricorso giurisdizionale avanti alla Sezione autonoma di Bolzano.

In breve, senza considerare che i controinteressati e (post C. Cost. 148/1982 anche l'amministrazione) hanno sempre la facoltà di proporre opposizione chiedendo la trasposizione in sede giurisdizionale, **ed ivi utilizzare la lingua processuale prescelta (italiano o tedesco)**, non si comprende come una forma di tutela *aggiuntiva* (e non esclusiva) possa danneggiare in qualsivoglia maniera le “*minoranze linguistiche*”.

Tuttavia, **il T.R.G.A. di Bolzano, con sentenza 79/2017 ha disatteso la censura di costituzionalità**, ritenendo la **norma** censurata **compatibile** con i **principi** ritenuti **violati** dalla **difesa del ricorrente**.

La **decisione non convince**: il ricorrente sta infatti valutando se proporre **ricorso in appello** al **Consiglio di Stato**.