

Ricorso straordinario e autonomie speciali: il Consiglio di Stato rimette alla Corte costituzionale il “caso Bolzano”

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 26-1-2026

La soluzione dei dubbi concernenti la legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 è indispensabile per la decisione di entrambi i motivi di gravame in cui è articolato il ricorso straordinario. Infatti, laddove si dovesse fare applicazione della disposizione in questione, il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile.

Non è possibile procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 tale da indurre a ritenere ammissibile il ricorso straordinario al Capo dello Stato anche nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano.

Il riferimento alle “materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano” è infatti univoco nel ricomprendere tanto gli ordinari criteri della sede e dell'efficacia territoriale dell'atto quanto le materie attribuite dallo Statuto alla competenza inderogabile della sezione autonoma.

L'art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 è univoco nel riferire la preclusione ivi stabilita a tutte le “materie di competenza” della sezione autonoma, senza distinguere tra i criteri della sede e dell'efficacia territoriale dell'atto impugnato, da un lato, e il criterio della materia o dell’“inderogabilità” della relativa competenza, dall'altro.

La descritta non percorribilità del tentativo di interpretazione conforme giustifica pertanto l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in ossequio alla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”.

Il tenore letterale della disposizione segna il confine, in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale.

La “competenza riservata e separata” delineata dall'art. 90 dello Statuto è limitata alla disciplina dell'ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa e non pare potersi estendere fino a precludere il ricorso ad un rimedio, quale il ricorso straordinario al Capo dello Stato, previsto generaliter dalla legge dello Stato.

La disposta esclusione del ricorso straordinario nelle “materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano”, oltre a non essere giustificata dalle previsioni statutarie, costituisce previsione eterogenea ed eccentrica rispetto al contenuto proprio delle norme di attuazione.

Il carattere anomalo della genesi della preclusione in esame corrobora l'assunto che essa esorbiti palesemente dalla materia rimessa dallo Statuto alle norme di attuazione e che,

pertanto, contrasti con lo Statuto medesimo.

L'impossibilità di avvalersi del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano comporta una violazione del principio di egualanza di cui all'art. 3 Cost., in quanto preclude a determinati soggetti l'accesso ad un rimedio che è invece riconosciuto su tutto il restante territorio nazionale.

La delimitazione della competenza della sezione autonoma dipende da elementi che nulla hanno a che fare con la lingua parlata dal ricorrente, sicché la preclusione opera anche nei confronti di soggetti che non intendano avvalersi della tutela linguistica.

La preclusione in questione è irragionevole, in quanto è inidonea a soddisfare le esigenze che eventualmente si assumano essere poste a fondamento di essa.

L'inammissibilità del ricorso straordinario comporta un mero pregiudizio a carico proprio di quella categoria di soggetti che per il tramite di tale preclusione si intenderebbe tutelare.

L'esclusione in radice della possibilità di avvalersi del ricorso straordinario comporta una contrazione del corredo di rimedi e garanzie riconosciuto al ricorrente, che si riflette negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi di cui all'art. 24 Cost.

Per il tramite della preclusione in esame il Capo dello Stato è privato della potestà di esercitare le proprie funzioni rispetto a determinate categorie di atti amministrativi individuabili sulla base di criteri di natura territoriale.

L'unità e indivisibilità della Repubblica risultano compromesse sotto il profilo del mancato esercizio di una funzione presidenziale, senza che tale conseguenza sia giustificata da esigenze di rango costituzionale.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 3 del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, in relazione all'art. 90 dello Statuto e agli artt. 3, 5, 24 e 87 della Costituzione.

Guida alla lettura

Con il **parere n. 1381/2025**, reso nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro un permesso di costruire rilasciato dal Comune di Badia, la **Prima Sezione del Consiglio di Stato solleva una questione di legittimità costituzionale** di grande rilievo sistematico. Al centro della decisione vi è l'**art. 7, comma 3, del d.P.R. n. 426 del 1984**, che **esclude il ricorso straordinario nelle materie di competenza della Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa**.

Secondo il Consiglio di Stato, tale preclusione potrebbe violare lo **Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e numerosi parametri costituzionali, incidendo su egualanza, diritto di difesa, unità della Repubblica e ruolo del Capo dello Stato**.

La pronuncia segna un possibile punto di svolta nei rapporti tra giustizia amministrativa, autonomie speciali e tutela dei diritti.

Il caso: edilizia privata e rimedi giustiziali

La vicenda trae origine da un tipico contenzioso edilizio di vicinato. Un proprietario impugna, in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, un permesso di costruire rilasciato dal Comune di Badia per la sopraelevazione e l'ampliamento di un edificio confinante. Le censure riguardano il rispetto delle distanze, l'altezza dell'immobile, la disciplina dei camini e la conformità al piano di attuazione comunale. Si tratta, dunque, di una controversia ordinaria di diritto amministrativo, che tuttavia si carica di una rilevanza ben più ampia quando il Comune resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso straordinario. Il fondamento dell'eccezione è l'art. 7, comma 3, del d.P.R. n. 426 del 1984, secondo cui *“nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica”*.

La questione preliminare: l'inammissibilità del ricorso straordinario

La norma censurata si inserisce nel complesso delle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige che disciplinano l'ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, prevedendo una Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano. In base al sistema vigente, tutti gli atti adottati da amministrazioni con sede nella provincia di Bolzano, o con effetti limitati al territorio provinciale, rientrano nella competenza della Sezione autonoma. Conseguentemente, per tali atti sarebbe **escluso in radice il ricorso straordinario, rimedio che invece resta esperibile nel resto del territorio nazionale**.

La Sezione Prima del Consiglio di Stato prende atto dell'orientamento giurisprudenziale consolidato che ha sempre applicato tale preclusione in modo rigoroso, ma ritiene di non poter risolvere il caso mediante interpretazione costituzionalmente orientata. Proprio questa impossibilità apre la strada al sindacato di costituzionalità.

La rilevanza della questione

Il Consiglio di Stato chiarisce innanzitutto che **la questione è rilevante**: se l'art. 7, comma 3, dovesse essere applicato, il ricorso straordinario sarebbe inammissibile e il procedimento si chiuderebbe senza esame del merito. Al contrario, una declaratoria di illegittimità costituzionale consentirebbe la prosecuzione dell'*iter* e la valutazione delle censure edilizie sollevate dal ricorrente. La **rilevanza** è dunque **diretta e concreta**, non meramente astratta, e investe entrambi i motivi di ricorso.

Il nodo centrale: rapporto tra Statuto speciale e norme di attuazione

Il primo parametro evocato è l'**art. 90 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige**, che **istituisce il Tribunale regionale di giustizia amministrativa e la Sezione autonoma di Bolzano**, rinviando alle norme di attuazione per la disciplina del suo ordinamento. Secondo il Consiglio di Stato, tale rinvio non può spingersi fino a giustificare la soppressione di un **rimedio generale dell'ordinamento, quale il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**. Le **norme di attuazione, pur potendo integrare lo Statuto anche “*praeter legem*”**, devono restare coerenti con la sua finalità e con il perimetro delle competenze ad esse attribuite. In questa prospettiva, l'esclusione del ricorso straordinario appare eccentrica rispetto alla funzione ordinamentale delle norme di attuazione e non trova un chiaro fondamento nello Statuto, che sul punto tace.

La genesi storica della preclusione

Particolarmente significativa è la **ricostruzione storica proposta dalla Sezione**. Lo schema originario di decreto attuativo predisposto dal Consiglio di Stato negli anni Settanta non conteneva alcuna preclusione del ricorso straordinario. Essa emerge solo in una fase successiva, verosimilmente nel lavoro delle commissioni paritetiche, senza una motivazione esplicita e senza un chiaro collegamento con le esigenze di tutela delle minoranze linguistiche. Questa origine “anomale” rafforza, secondo il Collegio, il **sospetto di illegittimità costituzionale della norma**.

Il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.)

Uno dei profili più incisivi della motivazione riguarda la **violazione del principio di eguaglianza**. I cittadini che intendono impugnare un atto amministrativo adottato in provincia di Bolzano sono privati di un rimedio – il ricorso straordinario – che resta invece accessibile a tutti gli altri cittadini sul territorio nazionale. La disparità di trattamento non appare giustificata né dalla natura degli atti, né dalla posizione soggettiva dei ricorrenti, né – soprattutto – dalla tutela delle minoranze linguistiche. La competenza della Sezione autonoma, infatti, si fonda su criteri territoriali e organizzativi, non sulla lingua del ricorrente, che può ben essere di lingua italiana e non avere alcun interesse a utilizzare il tedesco o il ladino.

Tutela delle minoranze linguistiche: un argomento debole

Il Consiglio di Stato affronta in modo diretto l'argomento, spesso evocato, secondo cui **la**

preclusione sarebbe funzionale alla tutela delle minoranze linguistiche. Tale giustificazione viene ritenuta non dimostrata e, soprattutto, irragionevole.

Lo Statuto e il cosiddetto “Pacchetto” del 1969 contengono una disciplina dettagliata delle garanzie linguistiche, ma non prevedono alcuna limitazione al ricorso straordinario. Inoltre, **altre regioni a statuto speciale con forti minoranze linguistiche, come la Valle d’Aosta e il Friuli-Venezia Giulia, non conoscono analoghe preclusioni.**

L’irragionevolezza della preclusione

La Sezione sottolinea come **l’esclusione del ricorso straordinario non realizzi alcun beneficio concreto per la tutela linguistica, ma produca solo un pregiudizio per il ricorrente.** Quest’ultimo perde un rimedio caratterizzato da un termine più lungo e dalla possibilità di difesa personale, senza che ciò rafforzi in alcun modo le garanzie degli altri soggetti coinvolti. Anzi, il sistema già consente, tramite l’opposizione ex art. 48 c.p.a., di trasporre il ricorso straordinario in sede giurisdizionale, assicurando comunque la composizione “linguisticamente qualificata” del collegio giudicante.

Il diritto di azione (art. 24 Cost.)

Un ulteriore parametro è l’art. 24 Cost. La Corte costituzionale ha già affermato che **una compressione ingiustificata dei rimedi disponibili incide negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi.** Alla luce dell’evoluzione normativa e giurisprudenziale del ricorso straordinario – oggi qualificato come rimedio giustiziale amministrativo – la sua esclusione totale in un’area del territorio nazionale appare una limitazione difficilmente compatibile con il diritto di difesa.

Unità della Repubblica e ruolo del Presidente (artt. 5 e 87 Cost.)

La motivazione si spinge fino a evocare principi di massimo livello: **l’unità e indivisibilità della Repubblica e la funzione del Presidente della Repubblica quale garante dell’unità nazionale.** La preclusione del ricorso straordinario comporta che, in una parte del territorio dello Stato, il Capo dello Stato non possa esercitare una funzione che gli è propria. Tale effetto deriva non da una norma costituzionale, ma da una disposizione sub-costituzionale di attuazione statutaria, con un **possibile vulnus all’equilibrio complessivo dell’ordinamento.**

Con il parere n. 1381/2025 - dunque - il Consiglio di Stato sospende il giudizio e rimette la questione alla Corte costituzionale, segnando un momento di forte discontinuità rispetto al passato. L’esito del giudizio costituzionale potrà avere effetti rilevanti non solo per il ricorso

straordinario in provincia di Bolzano, ma più in generale per il **rapporto tra autonomie speciali, uniformità dei diritti di difesa e ruolo dei rimedi giustiziali nell'ordinamento amministrativo.**

Numero 01381/2025 e data 09/12/2025 Spedizione

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 16 ottobre 2025

NUMERO AFFARE 01161/2024

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza sospensiva, proposto dal signor Andrea Agreiter contro il Comune di Badia, nonché nei confronti del signor Alessandro Vittur, per l'annullamento del permesso di costruire n. 4 del 22 febbraio 2024 rilasciato dal Comune di Badia.

LA SEZIONE

Visto il ricorso straordinario notificato in data 24 giugno 2024;

Viste le controdeduzioni del Comune di Badia trasmesse dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con nota prot. n. 34012 del 2 agosto 2024;

Vista la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 35799 del 27 agosto 2024;

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 8721 del 2 luglio 2025 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito all'adunanza del 16 ottobre 2025 il relatore, consigliere Davide Miniussi.

Premesso in fatto.

1. Con ricorso straordinario notificato in data 24 giugno 2024 e assistito da domanda di misura cautelare il signor Andrea Agreiter, proprietario di un immobile situato nella frazione di La Villa del Comune di Badia (BZ), ha impugnato il permesso di costruire n. 4 del 22 febbraio 2024 (conosciuto dal ricorrente in data 26 febbraio 2024) rilasciato in favore del signor Alessandro Vittur in relazione ad un intervento di risanamento energetico, risanamento e ampliamento di una casa a schiera di proprietà di quest'ultimo, adiacente a quella di proprietà del signor Agreiter.

2. Il ricorso è articolato in due motivi di gravame.

2.1. Con un primo motivo il ricorrente ha dedotto, in primo luogo, la violazione dell'art. 10, co. 3 dell'allegato n. 2 al Regolamento edilizio del Comune di Badia (approvato con delibera n. 35 del 30 luglio 2021) e del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 6792 del 2011, per avere il permesso di costruire consentito al signor Vittur di sopraelevare la propria abitazione – il cui tetto è attualmente contiguo e congiunto a quello dell'abitazione di proprietà del ricorrente – nonostante il Regolamento edilizio preveda che, laddove il tetto della casa contigua sia più elevato – situazione che si verificherebbe per effetto della sopraelevazione assentita – *“i camini della casa più bassa devono essere collocati ad una distanza di almeno 3 m dal muro di confine, [...]”*. Il ricorrente espone infatti che tale distanza minima non risulterebbe rispettata, né egli intenderebbe prestare il consenso – così come richiesto dal controinteressato, il quale ha presentato una variante al progetto originario che contempla il prolungamento a proprie spese dei camini di proprietà del ricorrente – alla sopraelevazione dei propri camini in modo che superino in altezza la gronda contigua (di proprietà del signor Vittur) di almeno un metro, il che consentirebbe, in base al Regolamento edilizio, di derogare alla distanza minima di tre metri ivi stabilita (*“[...] a meno che non superino in altezza la gronda contigua di almeno 1 metro”*).

Ha dedotto inoltre, sempre con il primo motivo di gravame, la violazione di legge e l'eccesso di potere conseguenti, per un verso, a talune false rappresentazioni dello stato di fatto (con particolare riguardo alla posizione e alle dimensioni di taluni elementi: scala esterna, bocche di lupo e posti auto) contenute nelle tavole progettuali indicate alla domanda di permesso di costruire e, per altro verso, all'omessa considerazione di talune osservazioni riversate in sede procedimentale dall'odierno ricorrente.

2.2. Con un secondo motivo ha dedotto la violazione del piano di attuazione della zona di espansione Boscdaplan, lotto n. 8, assolutamente conseguente al superamento (di due metri) dell'altezza media consentita (10,50 m), così come dichiarato dal signor Vittur nelle tavole progettuali indicate alla domanda di permesso di costruire, in cui si riferisce che l'altezza media dell'immobile a seguito della sopraelevazione sarà pari a 12,50 m, con conseguente

danno per il ricorrente (che sul proprio tetto ha installato un impianto fotovoltaico).

3. Con nota prot. n. 34012 del 2 agosto 2024 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso le controdeduzioni del Comune, che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 7, co. 3 del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (recante le "Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano"), in base al quale "[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica".

4. Con nota prot. n. 35799 del 27 agosto 2024 il Ministero ha chiesto il rigetto dell'istanza cautelare.

5. Con nota prot. n. 8721 del 2 luglio 2025 il Ministero ha trasmesso: (a) la relazione istruttoria; (b) una memoria del ricorrente di replica alle controdeduzioni del Comune; (c) una memoria del controinteressato. Il Ministero, in particolare, ha chiesto di dichiarare inammissibile il ricorso straordinario in quanto non ammesso nella materia *de qua* (in conformità alle controdeduzioni del Comune e alla memoria del controinteressato) e, comunque, limitatamente alla parte del primo motivo in cui si contestano le sopra menzionate false rappresentazioni, in quanto inammissibile per difetto di interesse; nel merito ha chiesto in ogni caso il rigetto del ricorso.

6. All'adunanza del 16 ottobre 2025 il ricorso è stato esaminato.

Considerato in diritto.

1. La Sezione ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984, per contrasto con l'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige" (d'ora innanzi: Statuto), e con gli artt. 3, co. 1, 5, 24, co. 1 e 87, co. 1 Cost.

2. In punto di rilevanza la Sezione premette, in primo luogo, che anche laddove fosse reputata fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse formulata dal Ministero in ordine alla parte del primo motivo di gravame ove si lamentano talune false rappresentazioni (estranee alla questione trattata *principaliter* nel primo motivo, ossia la posizione e l'altezza dei camini), il motivo in questione dovrebbe comunque essere deciso nel merito *in parte qua*, non essendo state opposte, né essendo rilevabili, cause di inammissibilità diverse da quella, fondata sulla norma della cui legittimità costituzionale si dubita, relativa alla preclusione del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano.

Pertanto, la soluzione dei dubbi concernenti la legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 è indispensabile per la decisione di entrambi i motivi di gravame in cui è articolato il ricorso straordinario. Infatti, laddove si dovesse fare applicazione della disposizione in questione, il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile.

L'art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 stabilisce infatti che "[n]elle materie di competenza

della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica”.

Tali materie sono specificate dall'art. 3, co. 2 del richiamato d.P.R., disponendosi in proposito che “[l]a sezione autonoma di Bolzano, oltre che nelle materie attribuite dallo statuto alla sua competenza inderogabile, decide sui ricorsi contro atti e provvedimenti emessi: 1) dagli organi della pubblica amministrazione, aventi sede nella provincia di Bolzano, con esclusione degli atti e provvedimenti la cui efficacia è limitata al territorio della provincia di Trento; 2) dagli organi della pubblica amministrazione, non aventi sede nella provincia di Bolzano, la cui efficacia è limitata al territorio della provincia medesima”.

Il diniego di permesso di costruire impugnato in sede straordinaria è un provvedimento emesso da un ente (il Comune di Badia) che ha sede nella Provincia autonoma di Bolzano e, peraltro, produce effetti limitatamente al territorio comunale e, dunque, provinciale. Poiché il ricorso sarebbe devoluto, in base all'art. 3, co. 2 del d.P.R. n. 426 del 1984, alla competenza della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, in base all'art. 7, co. 3 del medesimo d.P.R. esso non sarebbe ammissibile.

3. In secondo luogo, secondo l'avviso della Sezione non è possibile procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 tale da indurre a ritenere ammissibile il ricorso straordinario al Capo dello Stato anche nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano. Trattasi del solo risultato interpretativo – precluso, per le ragioni che saranno di seguito esposte – che, secondo l'avviso della Sezione, escluderebbe la violazione delle disposizioni di rango costituzionale sopra richiamate.

3.1. In particolare, non si ritiene prospettabile un'interpretazione tale da limitare l'operatività della preclusione ivi stabilita alle sole controversie devolute dallo Statuto alla competenza inderogabile della Sezione autonoma, sicché il ricorso straordinario in esame –estraneo alle materie devolute alla suddetta competenza inderogabile – non vi rientrerebbe e dovrebbe pertanto ritenersi ammissibile, con ciò pervenendosi ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della menzionata disposizione.

3.2. Il riferimento alle “materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano” è infatti univoco nel ricomprendere tanto gli ordinari criteri della sede (art. 3, co. 2, n. 1) e dell'efficacia territoriale dell'atto (art. 3, co. 2, n. 2) quanto le materie attribuite dallo Statuto alla competenza inderogabile della sezione autonoma, espressamente fatte salve dall'art. 3, co. 2. Trattasi, in particolare, dei ricorsi proposti dai consiglieri regionali e provinciali (nonché in talune ipotesi, dai consiglieri comunali) avverso 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, di cui all'art. 92, co. 1 dello Statuto. Quella appena descritta è l'unica fattispecie rispetto alla quale la competenza della sezione autonoma è qualificata come “*inderogabile*” (cfr. art. 10, d.P.R. n. 426 del 1984, che rinvia all'art. 9), sebbene vi siano altre ipotesi in cui lo Statuto devolve alla competenza della sezione autonoma (senza peraltro qualificarla in termini di inderogabilità) talune peculiari fattispecie (diniego di iscrizione dell'alunno in una scuola della provincia di Bolzano: art. 19,

co. 3 dello Statuto; approvazione con lodo arbitrale dei capitoli dei bilanci regionali e provinciali che non ottengano la maggioranza dei voti di un gruppo linguistico, laddove sia richiesta la votazione per gruppi linguistici, nel caso in cui lo speciale procedimento all'uopo previsto in seno all'organo assembleare non dia esito positivo: artt. 84 e 91, co. 4 dello Statuto).

Non potrebbe in altri termini ritenersi che, per effetto della mera precisazione circa il carattere “inderogabile” della competenza della sezione autonoma delineata dall'art. 92, co. 1 dello Statuto (nonché, eventualmente, delle ulteriori competenze statutariamente previste e sopra ricordate), soltanto rispetto a tale settore di attribuzioni della sezione operi la preclusione che impedisce la proposizione del ricorso straordinario (rimedio che per sua stessa natura – cioè in quanto avente carattere non giurisdizionale – comporterebbe, per così dire, una “deroga” alla competenza della sezione autonoma del Tribunale regionale).

L'art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984, infatti, è univoco nel riferire la preclusione ivi stabilita a tutte le “*materie di competenza*” della sezione autonoma, senza distinguere tra i criteri della sede e dell'efficacia territoriale dell'atto impugnato, da un lato, e il criterio della materia o dell’“inderogabilità” della relativa competenza, dall'altro.

3.3. L'orientamento del Consiglio di Stato, in sede sia consultiva sia giurisdizionale (*ex multis*, Cons. Stato, sez. I, 11 febbraio 2021, n. 190; sez. VI, 24 aprile 2018, n. 2474), è del resto univoco nel senso di ritenere che la preclusione in parola operi anche con riguardo ai gravami devoluti in via ordinaria alla sezione autonoma di Bolzano sulla base dei criteri della sede e dell'efficacia territoriale dell'atto, sopra menzionati.

Sicché è comprovato *per tabulas* che nel caso di specie – in presenza di un orientamento, come detto, univoco, non constando precedenti in senso contrario e non rinvenendo la Sezione, per le ragioni sopra esposte, alcun elemento idoneo a giustificare una diversa interpretazione della disposizione in questione che consenta di escluderne il contrasto con la Costituzione – non è consentito fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in questione, ossia tale da ritenere non operante la preclusione con riferimento alla fattispecie sottoposta all'esame della Sezione.

La descritta non percorribilità del tentativo di interpretazione conforme giustifica pertanto l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in ossequio alla giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte cost., 22 ottobre 1996, n. 356: “*le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali*”) che, specie in tempi più recenti, ha attribuito rilievo decisivo al tenore letterale delle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale: tenore letterale che “*segna il confine, in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale*” (Corte cost., 20 giugno 2008, n. 219; in senso conforme, *ex multis*: Corte cost., 3 maggio 2012, n. 110; 24 febbraio 2017, n. 42; 4 dicembre 2017, n. 268; 11 giugno 2025, n. 108).

4. Procedendo alla valutazione circa la non manifesta infondatezza della questione, la Sezione dubita, in primo luogo, della conformità della disposizione censurata all'art. 90 dello Statuto, in

base al quale nella Regione Trentino-Alto Adige “è istituito un tribunale regionale di giustizia amministrativa con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano, secondo l’ordinamento che verrà stabilito al riguardo”. Pur con qualche margine di ambiguità – derivante dall’omessa menzione della specifica fonte abilitata ad intervenire al riguardo –, la menzionata disposizione statutaria (avente rango costituzionale) rimette quindi alle norme di attuazione, approvate nel rispetto del procedimento disciplinato dall’art. 107 dello Statuto, la definizione dell’“ordinamento” del Tribunale regionale di giustizia amministrativa che essa stessa provvede a istituire, in uno alla previsione – anch’essa di carattere ordinamentale – di “una autonoma sezione per la provincia di Bolzano”.

4.1. La “competenza riservata e separata” (Corte cost., 22 dicembre 1980, n. 180), rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica, delineata dal menzionato art. 90 dello Statuto e di cui le relative norme di attuazione costituiscono esercizio è dunque limitata alla disciplina dell’ordinamento del Tribunale regionale e non pare potersi estendere fino a precludere il ricorso ad un rimedio, quale il ricorso straordinario al Capo dello Stato, previsto *generaliter* dalla legge dello Stato. In questo senso si è del resto pronunciata la Corte costituzionale, laddove ha rilevato – nel valutare la compatibilità con l’art. 90 dello Statuto e con l’art. 3, d.P.R. n. 426 del 1984 di norme statali che hanno introdotto ipotesi di competenza funzionale del T.A.R. Lazio – che il contenuto della normativa di attuazione statutaria può attenere “esclusivamente a profili organizzativi dei due indicati Tribunali” (Corte cost., 26 giugno 2007, n. 239).

4.2. Del resto, il d.P.R. n. 426 del 1984 disciplina principalmente la composizione del Tribunale regionale di giustizia amministrativa e della sezione autonoma di Bolzano, ne definisce la relativa competenza (rinviano per la disciplina del giudizio alle norme statali allora vigenti) e disciplina l’organizzazione dei relativi uffici amministrativi. La disposta esclusione del ricorso straordinario nelle “materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano”, oltre a non essere giustificata dalle previsioni statutarie, costituisce dunque previsione eterogenea e, per certi versi, eccentrica anche sotto il profilo del contenuto delle norme di attuazione in materia, il cui carattere eminentemente ordinamentale, mal conciliandosi con una previsione quale quella censurata, corrobora, pertanto, la conclusione circa la non conformità di quest’ultima alle sovraordinate norme statutarie.

4.3. La ricostruzione della genesi di tale preclusione – per vero oscura e da ricondursi, verosimilmente, alla discussione svolta nell’ambito delle commissioni paritetiche – corrobora l’assunto circa la sua completa estraneità rispetto alle previsioni statutarie.

4.3.1. La redazione di un “progetto di legge” recante la disciplina della sezione “staccata” di Bolzano fu affidata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Consiglio di Stato ai sensi dell’art. 14, n. 2 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (“*Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*”), tenuto conto del fatto che l’art. 1, co. 4 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (“*Istituzione dei tribunali amministrativi regionali*”) provvedeva all’istituzione di una “sezione staccata con ordinamento speciale”, con sede a Bolzano, alla cui disciplina si sarebbe dovuto provvedere “con altra legge”.

4.3.2. Il Consiglio di Stato (cfr. parere dell’Adunanza generale del 31 gennaio 1973),

attribuendo prevalenza, rispetto al menzionato art. 1, co. 4 della legge n. 1034 del 1971, all'art. 90 dello Statuto – che, come detto, rimette ad altra fonte (dai più, pur prendendo atto del margine di ambiguità sopra descritto, individuata nelle norme di attuazione dello Statuto la definizione dell’*“ordinamento”* del Tribunale regionale di giustizia amministrativa *“con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano”* –, predispose, in luogo di un “progetto di legge”, uno schema di decreto legislativo attuativo dello Statuto (ai sensi dell’art. 107 dello Statuto medesimo), che peraltro disciplinava, più in generale, l’ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa (e non la sola *“sezione staccata con ordinamento speciale”* menzionata dall’art. 1, co. 4 della legge n. 1034 del 1971, cui soltanto si riferiva l’incarico conferito dal Governo).

4.3.3. Tale schema conteneva, in particolare, la disciplina del personale di magistratura e dell’ufficio di segreteria (Titolo I, artt. 1-5), le attribuzioni della sezione autonoma di Bolzano (Titolo II, artt. 6-8), le norme di procedura e relative alle impugnazioni (Titolo III, artt. 9 e 10), contemplando altresì talune disposizioni transitorie e finali (artt. 11-16). Nulla prevedeva invece lo schema menzionato con riguardo al ricorso straordinario.

Il rimedio in questione, pertanto, in base a tale originaria versione delle norme di attuazione dello Statuto – senza dubbio posto alla base delle successive elaborazioni avvenute soprattutto nell’ambito delle commissioni paritetiche di cui all’art. 107 dello Statuto (costituisce indice univoco in tal senso la menzione del parere dell’Adunanza generale nel contesto del preambolo del d.P.R. n. 426 del 1984) – restava dunque ammesso anche nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano.

4.3.4. Le disposizioni del Titolo II dello schema furono trasfuse – oltre un decennio più tardi – negli artt. 7, 8, 9 e 10 del d.P.R. n. 426 del 1984, con alcune innovazioni anche di carattere sostanziale, tra cui la previsione secondo cui gli *“atti”* adottati dalla sezione autonoma sui ricorsi avverso provvedimenti ritenuti lesivi del principio di parità tra i gruppi linguistici (proposti ai sensi dell’art. 92 dello Statuto) *“non sono soggetti ad alcun gravame”* (laddove, con riguardo alla versione originaria dello schema, l’Adunanza generale aveva precisato che la decisione conclusiva del giudizio in questione fosse impugnabile con ricorso in appello al Consiglio di Stato) e, per quanto maggiormente rileva in questa sede, quella per cui *“[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica”*.

Il carattere anomalo della genesi della preclusione in esame – in particolare, la circostanza che nell’originario schema di decreto attuativo elaborato dal Consiglio di Stato non ve ne fosse traccia – corrobora dunque l’assunto che essa esorbiti palesemente dalla materia rimessa dallo Statuto alle norme di attuazione e che, pertanto, contrasti con lo Statuto medesimo.

4.4. La Sezione è consapevole dell’orientamento della Corte costituzionale in base al quale *“[l]e norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l’altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem non essendo escluso un “contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano”, con il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello*

Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale" (sentenza n. 212 del 1984; n. 20 del 1956)" (Corte cost., 7 novembre 2001, n. 353). Ritiene tuttavia, per un verso, che nel caso di specie la disposizione censurata, nel precludere il ricorso al gravame straordinario, comporti, per le ragioni sopra illustrate, una violazione dell'art. 90 dello statuto, atteggiandosi pertanto a disposizione *contra legem*; per altro verso, che, anche a voler attribuire alla disposizione in questione carattere meramente integrativo (ossia *praeter legem*) delle norme statutarie, non sia rispettato il limite stabilito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale circa la necessità di corrispondenza di tale integrazione "alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale": infatti, per le ragioni che saranno esposte *infra* (cfr. par. 5.1. ss.), anche assumendo – il che è quantomeno dubbio – che la disposizione in questione debba ritenersi riconducibile alla "questione linguistica", la preclusione che essa introduce rispetto alla possibilità di avvalersi del ricorso straordinario non consente di perseguire le asserite finalità di tutela delle minoranze linguistiche ed è, pertanto, irragionevole.

5. Sotto un ulteriore e concorrente profilo la Sezione ritiene che l'impossibilità di avvalersi del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano comporti una violazione del principio di egualianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto per tal via si preclude ai soggetti che intendano impugnare un atto emesso da un organo di un'Amministrazione che ha sede nella provincia di Bolzano, o la cui efficacia è comunque circoscritta al territorio provinciale, di avvalersi di un rimedio cui ha accesso chiunque intenda impugnare un atto non rientrante nelle suddette categorie.

Né tale disparità di trattamento appare giustificata dall'esigenza – costituzionalmente imposta (cfr. art. 6 Cost.) – di tutelare le minoranze linguistiche presenti nel Trentino-Alto Adige.

5.1. In primo luogo, che la preclusione in questione rinvenga giustificazione nel principio costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche costituisce assunto indimostrato, specie tenendo conto del fatto che, come detto, lo statuto, fonte di rango costituzionale deputata in prima battuta a garantire un assetto ordinamentale idoneo ad assicurare la tutela delle minoranze linguistiche (cfr. art. 4), nulla dispone in ordine al ricorso straordinario. Analogi silenzio si riscontra peraltro nel c.d. *Pacchetto delle misure a favore delle popolazioni altoatesine* approvato nel 1969 (nell'ambito del negoziato avviato su impulso della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite n. 1497 del 31 ottobre 1960), particolarmente dettagliato anche sotto il profilo dell'ordinamento della giustizia amministrativa e della predisposizione del relativo apparato rimediale, cui sono riconducibili gran parte delle previsioni contenute nel d.P.R. n. 426 del 1984 e, più in generale, le stesse modifiche statutarie intervenute nel 1971/1972.

La circostanza che l'art. 100 dello Statuto attribuisca ai "cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano" la "facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari" non acquisisce, peraltro, una specifica rilevanza ai fini della questione in esame, posto che il perimetro della "riserva di competenza" in capo alla sezione autonoma di Bolzano che consegue alla preclusione del ricorso straordinario non è necessariamente coincidente con l'insieme dei soggetti abilitati all'uso della lingua tedesca nei rapporti con gli uffici giudiziari (facoltà che a sua volta giustificherebbe, in ipotesi, la peculiare composizione, sotto il profilo

dell'appartenenza ai gruppi linguistici, della sezione autonoma di Bolzano e, in grado di appello, del Consiglio di Stato; cfr. artt. 91 e 93 dello Statuto e artt. 2, 4, 5, 6 e 14 del d.P.R. n. 526 del 1984). La delimitazione della competenza della sezione autonoma dipende infatti da elementi (attinenti alla provenienza dell'atto impugnato da un organo avente sede nella Provincia autonoma o alla delimitazione in chiave territoriale degli effetti dell'atto medesimo) che nulla hanno a che fare con la lingua parlata dal ricorrente, ben potendo darsi il caso di un ricorrente di lingua italiana (o che comunque non intenda avvalersi della facoltà di utilizzare la lingua tedesca) che impugni un atto adottato da un organo con sede nella Provincia autonoma di Bolzano (o un atto con effetti limitati al territorio della suddetta provincia): egli incorre necessariamente nella preclusione del ricorso straordinario, nonostante non sia suo interesse fare uso della lingua tedesca.

5.2. In secondo luogo, rileva la circostanza che con riguardo alle regioni a statuto speciale diverse dal Trentino-Alto Adige non è prevista, né dallo statuto né dalle relative norme di attuazione, analoga preclusione. Sicché, ritenendo che la preclusione in parola si giustifichi in virtù dell'esigenza di tutela delle minoranze linguistiche, il principio di uguaglianza risulta violato anche sotto un ulteriore e distinto profilo: l'impugnazione degli atti adottati da organi di Amministrazioni aventi sede nella provincia autonoma di Bolzano o i cui effetti sono circoscritti al territorio di detta provincia è infatti assoggettata ad un limite (rappresentato dall'impossibilità di avvalersi del ricorso straordinario) che non è previsto nelle altre regioni a statuto speciale in cui pure è particolarmente avvertita – tanto da costituire uno degli elementi che giustificano il riconoscimento alle stesse dell'autonomia speciale – la necessità di tutelare le minoranze linguistiche ivi presenti (il riferimento è, in particolare, alla Valle d'Aosta e al Friuli-Venezia Giulia).

5.3. In terzo luogo, e soprattutto, la preclusione in questione è irragionevole, in quanto è inidonea a soddisfare le esigenze che eventualmente si assumano essere poste a fondamento di essa.

L'impossibilità di avvalersi del ricorso straordinario comporta infatti per il ricorrente un mero pregiudizio, rappresentato dalla preclusione al ricorso ad un rimedio alternativo a quello giurisdizionale (rimedio, quest'ultimo, di cui il ricorrente comunque disporrebbe anche in assenza della preclusione in esame) e ai vantaggi che a tale rimedio alternativo sono correlati: il più lungo termine di decadenza (centoventi giorni, ai sensi dell'art. 9, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, in luogo dell'ordinario termine di sessanta giorni ex art. 29 cod. proc. amm.) previsto per proporre l'azione di annullamento e la possibilità di presentare il ricorso personalmente, senza avvalersi del patrocinio di un difensore.

La scelta di non avvalersi del rimedio giurisdizionale e, con esso, della peculiare composizione – prevista dalle pertinenti norme statutarie e di attuazione, sopra richiamate – degli organi di giustizia amministrativa di primo e di secondo grado che di tale rimedio sarebbero investiti, costituirebbe, laddove ammessa, libera estrinsecazione della volontà del ricorrente e non il frutto di un'imposizione dell'ordinamento. Imposizione è, invece, *de iure condito*, quella di avvalersi del rimedio giurisdizionale. Sicché, in virtù di una singolare eterogenesi dei fini, l'inammissibilità del ricorso straordinario – riconducibile, in ipotesi, al principio costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche – comporta un mero pregiudizio a carico proprio di quella

categoria di soggetti che per il tramite di tale preclusione si intenderebbe tutelare. A ben vedere, dunque, la preclusione relativa al ricorso straordinario non soddisfa dunque alcun interesse, se non quello “astratto” – e per ciò solo irrilevante rispetto all’esigenza che si assume essere posta a fondamento della preclusione medesima – dell’ordinamento a che determinate controversie vengano decise da organi la cui composizione assicuri il rispetto di determinati criteri di rappresentanza dei gruppi linguistici.

5.4. Né, d’altra parte, potrebbe ritenersi che la preclusione concernente il rimedio straordinario sia dettata dalla necessità di assicurare che della particolare composizione degli organi giurisdizionali investiti del ricorso giurisdizionale possano beneficiare gli altri soggetti interessati dalla lite, ossia l’Amministrazione che ha adottato l’atto impugnato e eventuali soggetti controinteressati. Laddove il ricorso straordinario fosse ammesso, infatti, i soggetti in questione potrebbero avvalersi della facoltà (ormai generalizzata) di proporre opposizione ai sensi dell’art. 48 cod. proc. amm., ottenendo così la trasposizione del ricorso straordinario proprio in quella sede giurisdizionale in grado di assicurare la peculiare composizione, sotto il profilo dell’appartenenza ai gruppi linguistici dei componenti del collegio, prevista dagli artt. 91 e 93 dello statuto e dalle relative norme di attuazione.

5.5. Vi è peraltro da considerare, da ultimo, che laddove si ritenga (anche al fine di garantire il rispetto di eventuali obblighi internazionali in tal senso) che la presenza nel collegio di un componente appartenente al gruppo di lingua tedesca (o di lingua ladina, per quanto tale ultima previsione, introdotta dall’art. 7, co. 1 della legge costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1, risulti allo stato non attuata) – assicurata dall’art. 93 dello statuto, tenuto conto del tenore letterale di tale disposizione, soltanto con riferimento alle *“sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi d’appello sulle decisioni dell’autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa”*, ossia alle sezioni giurisdizionali – costituisca il fondamento (per quanto implicito) della preclusione rispetto alla possibilità di avvalersi del ricorso straordinario, tale esigenza può a ben vedere essere parimenti assicurata in sede straordinaria, il che dimostra l’erroneità della premessa.

Non si ravvisano, infatti, particolari ostacoli, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984, rispetto ad un’interpretazione estensiva o ad un’applicazione analogica dell’art. 93 dello statuto che consenta di assicurare la presenza del componente appartenente al gruppo di lingua tedesca (o di lingua ladina) nel collegio della Sezione consultiva chiamata a formulare il parere sul ricorso straordinario.

D’altra parte le stesse norme di attuazione (cfr. art. 14, co. 5, d.P.R. n. 426 del 1984) prevedono – nel silenzio dello statuto, che non si occupa né del ricorso straordinario né, più in generale, delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato – che *“[u]no dei consiglieri di Stato appartenenti al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano, nominati ai sensi dell’articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, deve far parte del collegio della sezione di cui all’articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127, quando questa è investita di atti riguardanti la provincia di Bolzano”*. Non si riscontra pertanto alcuna preclusione, in via interpretativa o di applicazione analogica, ad assicurare la presenza di uno dei consiglieri di Stato appartenenti ai gruppi linguistici minoritari anche nell’ambito del collegio della Sezione consultiva investita del ricorso straordinario, al pari di

quanto espressamente previsto dalle norme di attuazione dello statuto con riguardo alla Sezione consultiva per gli atti normativi *“investita di atti riguardanti la provincia di Bolzano”* e tenuto peraltro conto del fatto che l'art. 14, co. 4 del d.P.R. n. 426 del 1984 stabilisce che *“[l']assegnazione dei predetti consiglieri alle sezioni consultive e giurisdizionali del Consiglio di Stato è disposta, all'inizio di ogni anno, con il decreto previsto dall'articolo 12, primo comma, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054”*.

Se del caso, peraltro, è prospettabile una declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, del menzionato art. 14, co. 5, d.P.R. n. 426 del 1984 nella parte in cui non prevede un'analogia integrazione del collegio della Sezione consultiva investito della decisione del ricorso straordinario, nonché del co. 6, nella parte in cui non prevede che del collegio investito del ricorso straordinario debba far parte almeno uno dei consiglieri di Stato appartenenti al gruppo di lingua tedesca. Le disposizioni da ultimo menzionate non formano tuttavia oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata in questa sede in quanto, per le ragioni illustrate *supra*, la Sezione ritiene che la composizione dei collegi giudicanti (in primo e secondo grado, ovvero in unico grado) sotto il profilo dell'appartenenza ai gruppi linguistici minoritari, stabilita dagli artt. 91 e 93 dello statuto, non possa costituire il fondamento della preclusione disposta dalle norme di attuazione rispetto al ricorso straordinario.

6. L'esclusione del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano contrasta, inoltre, con il diritto di azione di cui all'art. 24, co. 1 Cost.

È noto che per effetto della legge 18 giugno 2009, n. 69 sono intervenute talune modifiche di carattere normativo che hanno, in una prima fase, indotto a discorrere di *“giurisdizionalizzazione”* del ricorso straordinario. Si tratta, in particolare, del riconoscimento della legittimazione della Sezione consultiva a sollevare questione di legittimità costituzionale (art. 13, co. 1, terzo periodo, d.P.R. n. 1199 del 1971) e della previsione circa il carattere vincolante del parere reso dalla Sezione consultiva, non più superabile previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 14, d.P.R. n. 1199 del 1971). Rileva altresì la previsione, contenuta nel codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104), che determina la tendenziale coincidenza delle ipotesi in cui è ammesso il ricorso straordinario con le controversie devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo (art. 7, co. 8 cod. proc. amm.). Tenuto conto di tali sopravvenienze, la giurisprudenza, sia di legittimità sia amministrativa, ha concluso – specie ai fini dell'ammissibilità del ricorso per ottemperanza (ai sensi dell'art. 112, co. 2, lett. b) cod. proc. amm.) e di assicurare così l'esecuzione del decreto presidenziale, nonché di individuare quale giudice competente il Consiglio di Stato, in unico grado (ai sensi dell'art. 113, co. 1 cod. proc. amm.) – nel senso dell'assimilazione del ricorso straordinario ai rimedi di natura giurisdizionale (Cass., Sez. Un., 28 gennaio 2011, n. 2065; Cons. Stato, Ad. Plen., 6 maggio 2013, nn. 9 e 10).

Sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte cost., 2 aprile 2014, n. 73; 9 febbraio 2018, n. 24; 21 febbraio 2023, n. 63) che, a seguito delle modifiche introdotte dalla menzionata legge n. 69 del 2009, ha invece mantenuto ferma la qualificazione dell'istituto in termini (non più di ricorso amministrativo, bensì) di rimedio giustiziale amministrativo – pur sempre alternativo a quello giurisdizionale amministrativo, ancorché in parte a questo

assimilabile sotto il profilo strutturale e funzionale –, la più recente giurisprudenza amministrativa, aderendo ad una nozione di “giurisdizione” di carattere eminentemente soggettivo-formale (“L’«attività giurisdizionale» (art. 2907 c.c.) ? cioè quella classe di procedimenti a cui soltanto si applica la disciplina del processo ? si distingue dalle altre funzioni dello Stato sulla base di criteri di imputazione formale e non ‘sostanziali’ [...] La giurisdizione è l’attività di accertamento e decisoria che l’ordinamento imputa ai «giudici», come individuati dalle norme costituzionali sulla competenza (art. 101, 102, 103)”) ha rimeditato il pregresso e prevalente orientamento, ritenendo che il ricorso straordinario sia “un rimedio «giustiziale», alternativo a quello giurisdizionale, di cui condivide solo alcuni tratti strutturali e funzionali. Il decreto presidenziale è atto ‘della’ Amministrazione ? in quanto formalmente imputato alla responsabilità dell’organo ministeriale ? ma non ‘di’ amministrazione attiva, trattandosi di una «decisione» che definisce una controversia nell’ambito di un procedimento contenzioso in contradditorio con le parti e avente carattere vincolato in ragione della sua funzione dichiarativa (essendo cioè espressione della volontà del diritto nel caso concreto)”.

La qualificazione del gravame straordinario in termini di rimedio giustiziale amministrativo, alternativo a quello giurisdizionale, non ha tuttavia impedito alla stessa Corte costituzionale di fondare la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 9, co. 5 del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 (“Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l’esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato”) – che consentiva al Presidente della Regione siciliana, previa delibera della Giunta regionale, di decidere il ricorso straordinario in maniera difforme dal parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana –, oltre che sull’art. 3 Cost., anche sull’art. 24 Cost. Si è ritenuto, in particolare, che “[s]iffatta contrazione del corredo di rimedi e garanzie riconosciuto al ricorrente in sede di ricorso al Presidente della Regione Siciliana, rispetto a colui che si avvale dell’omologo rimedio nazionale è in contrasto con l’art. 3 Cost. e, senza idonea giustificazione, si riflette negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi di cui all’art. 24 Cost.”.

Il rilevato contrasto con l’art. 24 Cost. di una norma di attuazione di uno statuto speciale che consentiva al Presidente della Regione siciliana, nel decidere il ricorso straordinario, di discostarsi dal parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana induce pertanto a ritenere, a fortiori, che analogo contrasto sussista laddove una norma di attuazione – quale l’art. 7, co. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 – non si limiti ad incidere sugli effetti (vincolanti o meno) del parere dell’organo consultivo, ma escluda in radice la possibilità di avvalersi del rimedio in questione, che sul resto del territorio nazionale è posto invece in relazione di piena alternatività con il rimedio giurisdizionale.

7. Da ultimo la Sezione ritiene che l’esclusione della possibilità di avvalersi del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano contrasti con gli artt. 5 e 87, co. 1 Cost. nella parte in cui, rispettivamente, stabiliscono i principi di unità e di indivisibilità della Repubblica e prevedono che il Presidente della Repubblica – cui è rimessa l’adozione, su proposta del Ministro competente, del decreto che, in conformità al parere del Consiglio di Stato, decide il ricorso straordinario – rappresenta l’unità nazionale. Per il tramite della preclusione in esame il Capo dello Stato è infatti privato della potestà di esercitare le

proprie funzioni – intimamente connesse alla natura dell’alto organo, così come dimostra l’origine storica del rimedio, che deriva direttamente dal ricorso al Re, il quale costituiva a sua volta espressione ultima della giustizia ritenuta – rispetto a determinate categorie di atti amministrativi individuabili sulla base di criteri di natura territoriale. Ciò comporta che in una porzione del territorio della Repubblica (quello della Provincia autonoma di Bolzano) al Capo dello Stato è precluso lo svolgimento di una propria funzione per effetto di una norma di attuazione statutaria che ha, comunque, rango sub-costituzionale. L’unità e indivisibilità della Repubblica risultano pertanto irrimediabilmente compromesse sotto il profilo del mancato esercizio di tale peculiare funzione decisoria, senza che tale conseguenza sia giustificata – né, tantomeno, imposta – dalla necessità di dare attuazione ad altri principi di rango costituzionale, che non potrebbero comunque prevalere sull’unità e sull’indivisibilità, in quanto *“costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale”* (Corte cost., 4 ottobre 2018, n. 183).

Né potrebbe argomentarsi in senso contrario alla luce della peculiare disciplina vigente con riferimento alla Regione siciliana, che assegna la decisione del ricorso straordinario al Presidente della Regione (in luogo del Presidente della Repubblica). Tanto avviene infatti in virtù di apposite disposizioni statutarie che hanno rango costituzionale e sono pertanto idonee a derogare, entro certi limiti, alle norme della Costituzione da ultimo menzionate, laddove nel caso di specie l’impossibilità di esperire il ricorso straordinario – e dunque, in ultima analisi, l’impossibilità per il Presidente della Repubblica di svolgere la sua funzione con riferimento a talune categorie di atti territorialmente caratterizzati – consegue ad una disposizione di attuazione che non rinviene fondamento alcuno, né esplicito né implicito, nello statuto (il quale soltanto ha rango costituzionale).

Non potrebbe, d’altra parte, argomentarsi in senso contrario alla luce della circostanza che il parere del Consiglio di Stato è vincolante (art. 14, co. 1, d.P.R. n. 1199 del 1971), non potendo dunque il Ministro competente – e, a valle, il decreto presidenziale – discostarsene, sicché l’inoperatività del ricorso straordinario rispetto alle categorie di atti in questione non comporterebbe un *vulnus* al pieno esplicarsi delle funzioni presidenziali, dal momento che la decisione è rimessa, sul piano sostanziale, al Consiglio di Stato. Per un verso, infatti, il carattere vincolante del parere non esclude che la funzione decisoria resti intestata, sul piano formale, al Presidente della Repubblica. Per altro verso, non si può escludere che, in casi eccezionali, il Capo dello Stato possa chiedere il riesame del parere per motivi di legittimità (in conseguenza dell’avvenuta rilevazione, ad esempio, di vizi revocatori), restituendo il decreto al Ministro competente (facoltà astrattamente riconosciuta da Cons. Stato, sez. I, 7 maggio 2012, n. 2131).

8. Le considerazioni sopra esposte inducono pertanto la Sezione a ritenere la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata rispetto ai parametri sopra evocati, così rimeditando il pregresso orientamento sul punto delle Sezioni consultive, condiviso anche dalle Sezioni giurisdizionali (cfr., *ex multis*: Cons. Stato, sez. I, pareri del 3 giugno 2019, n. 1622 e del 19 dicembre 2017, n. 2634; sez. II, parere del 6 giugno 2017, n. 1324; sez. VI, 24 aprile 2018, n. 2474).

9. Pertanto, ai sensi dell’art. 13, d.P.R. n. 1191 del 1973 e dell’art. 23, legge n. 87 del 1953,

la Sezione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 3, d.P.R. n. 426 del 1984 in relazione all'art. 90 dello Statuto e agli artt. 3, co. 1, 5, 24, co. 1 e 87, co. 1 Cost.

Sospende conseguentemente l'espressione del parere e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Sezione:

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 3 del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, nei sensi e nei termini di cui in motivazione;
- sospende l'espressione del parere;
- ordina, a cura della Segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 23 ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87;
- ordina che il presente parere sia comunicato al ricorrente, al controinteressato, al Comune di Badia (BZ) e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Regione Trentino-Alto Adige, al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al Presidente del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige e al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.