GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Il ricorso straordinario a Bolzano

Corte costituzionale 24 luglio 2026 n. 150

di Francesco Volpe

11 novembre 2026

---

1. È curioso che ai confini opposti della penisola il ricorso straordinario segua regimi del tutto peculiari.

Se, contro gli atti dell'amministrazione siciliana, il rimedio si propone davanti al Presidente della Giunta regionale (e non al Presidente del Consiglio di Stato[1]), nella Provincia autonoma di Bolzano, invece, esso è del tutto escluso per gli atti che, secondo le regole della competenza giurisdizionale[2], sarebbero altrimenti contestabili davanti alla locale sezione del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa.

Queste peculiarità di regime costituiscono un'altra evidenza (tra le molte) capace di giustificare una revisione generale dell'istituto, se non, addirittura, la sua abrogazione.

Ma non è questo il tema di cui ci s'intende occupare in questa occasione[3].

Si consideri, perciò, il ricorso straordinario per quel che è e ci si chieda se sia corretta la decisione della Corte costituzionale[4] che ha reputato inammissibile la questione incidentale sollevata sull'art. 7, co. 3, d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, il quale, dando attuazione allo Statuto del Trentino-Alto Adige, prevede appunto che «nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica».

La disposizione era stata contestata (anche[5]) in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, perché, in estrema sintesi, l'ordinanza di remissione dubitava che fosse legittimo escludere per le

questioni sudtirolesi un rimedio al quale, invece, è dato accesso nella restante generalità dei casi.

La Corte ha ritenuto che la diversità di regime sia ragionevolmente stabilita, giacché l'art. 7 cit. sarebbe posto a presidio delle minoranze linguistiche presenti nella Provincia e, in particolare, del modo con cui esse ottengono protezione in sede giurisdizionale**[6]**.

Infatti, il ricorso straordinario, se ammesso, sarebbe necessariamente alternativo a un giudizio che, in primo grado, sarebbe deciso da un giudice composto da magistrati «appartenenti per la metà a ciascuno dei gruppi linguistici italiano e tedesco» (art. 7, co. 1, d.P.R. n. 426/1984) e che, in secondo grado, verrebbe valutato dal Consiglio di Stato in composizione integrata da un magistrato appartenente al gruppo linguistico tedesco o ladino (art. 93 dello Statuto).

Poiché, tuttavia, la decisione del ricorso straordinario sarebbe affidata a una sezione consultiva del Consiglio di Stato composta in modo ordinario, le minoranze linguistiche non potrebbero recuperare in quella sede la protezione a loro garantita in sede giurisdizionale.

Né, secondo la Corte, l'argomento potrebbe essere superato osservando che sarebbero pur sempre le stesse parti della lite a sottrarsi volontariamente a un giudice composto in tal modo: quanto al ricorrente, al momento dell'introduzione stessa del ricorso e, quanto alle altre parti necessarie della controversia, quando decidessero di non proporre una tempestiva opposizione (art. 10, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199).

Sia pure senza esplicitarlo, la Corte ritiene, infatti, che la tutela delle minoranze linguistiche sia questione indisponibile, sì che le parti non avrebbero il potere di rinunziarvi.

Se, infatti, il ricorso straordinario fosse consentito, questa tutela verrebbe «a relativizzarsi in funzione di scelte soggettive, anziché essere prescritta in via generale, per impedire (…) che le controversie affidate alla sezione autonoma di Bolzano siano decise da un'autorità diversa»**[7]**.

2. La soluzione non è persuasiva e il più rilevante profilo di critica attiene proprio alla premessa su cui essa si regge.

Vale a dire il considerare che le peculiarità del sistema di giustizia amministrativa applicato nella Provincia troverebbero fondamento esclusivamente nella tutela delle minoranze linguistiche**[8]**.

Secondo un primo profilo di analisi, infatti, se fosse solo una questione *di lingua*, chi fosse iscritto all'uno o all'altro gruppo**[9]** dovrebbe essere coerentemente protetto anche al di fuori dei confini provinciali, perché il diritto a difendersi giurisdizionalmente nella lingua di appartenenza finirebbe per essere parte del suo stesso statuto personale.

Ne segue che un cittadino iscritto al gruppo linguistico tedesco, quando dovesse instare un giudizio davanti a un tribunale amministrativo diverso dalla sezione autonoma di Bolzano, avrebbe buon diritto di pretendere che anche questo diverso giudice sia costituito in modo tale da riconoscere protezione alla sua appartenenza linguistica. Ma così non è.

Questa osservazione delimita non di poco l'argomento addotto dalla Corte.

Poiché il diritto alla lingua del processo è protetto solo in modo circoscritto alle questioni sulle quali la sezione autonoma di Bolzano del Tribunale di giustizia amministrativa è competente a decidere, le minoranze linguistiche non trovano protezione in termini assoluti, ma solo in quanto riportate al perimetro della Provincia.

Il che pare evidenziare che non sia la questione delle minoranze linguistiche in sé ad essere dirimente, quanto il fatto che la fattispecie soggetta a sindacato si sia formata in un determinato ambito territoriale, sì da rientrare, appunto, nelle competenze del relativo giudice (art. 13, c.p.a.).

Se, però, si deve parlare non solo di *lingua*, ma anche di *territorio*, se ne trae che le peculiarità del sistema giustiziale altoatesino vanno confrontate pure con questo ulteriore fattore e che il sindacato di ragionevolezza sulla norma che non ammette il ricorso straordinario doveva parimenti tenerne conto.

Si opina, così, che, se quest'indagine fosse stata compiuta, forse avrebbero potuto trovare ingresso i rilievi suscitati dall'autorità rimettente**[10]**, diretti a contestare che non vi sarebbe motivo di negare questo rimedio giustiziale.

Qui non sono in gioco, infatti, le concrete modalità di funzionamento dell'apparato giudiziario (come vale per la specifica composizione del T.R.G.A. e della sezione d'appello del Consiglio di Stato), quanto il riconoscimento in generale di un'intera tipologia di tutele**[11]** e pare difficile sostenere che alcune fattispecie ne debbano essere escluse sulla scorta di un mero criterio di radicamento territoriale.

3.

Non è, però, solo questo l'unico aspetto per il quale la sentenza della Corte non è del tutto convincente.

Un altro profilo di critica emerge dal rilievo riferito all'alternatività del rimedio straordinario, che, di per sé, è capace d'impedire che una controversia sia decisa dalla sezione autonoma del Tribunale di giustizia amministrativa, nella cui composizione riposerebbe, ancora una volta, la protezione delle minoranze linguistiche.

Ora, il fatto che il ricorso straordinario sottragga una controversia a un giudice composto *in un certo modo* è cosa insita allo stesso carattere di alternatività del rimedio. A ben vedere, anche nel resto della Repubblica (dove pure il ricorso straordinario è ammesso), il rimedio si pone in modo alternativo a un sistema giustiziale costituito secondo parametri voluti e determinati dal legislatore, sì da sottrare la controversia alla decisione di questo stesso apparato. Ma nessuno dubita che, in virtù di questo motivo, il ricorso straordinario sia irrazionale o ingiustificato.

Quel che rileva, dunque, non è l'alternatività a un sistema giurisdizionale precostituito, ma l'alternatività rispetto a un sistema giurisdizionale costruito in uno specifico modo, perché differenziato rispetto ai criteri generali di composizione dell'autorità giudicante.

Questo rilievo, però, illumina l'essenza della norma che non ammette il ricorso straordinario nella Provincia.

Escludendo il ricorso straordinario, si esclude, come si è detto, la sua alternatività.

A sua volta, però, escludendo l'alternatività viene a essere protetta in via diretta una sorta di *privativa* della sezione autonoma del Tribunale di giustizia amministrativa sull'esercizio della *potestas iudicandi*. Il fatto che l'esclusione del rimedio straordinario sia collegato a tutte le competenze della sezione autonoma del Tribunale riconduce, infatti, il tema alla specifica soggettività di quell'organo giudiziario che, in quelle medesime competenze, s'identifica, sicché sono, in primo luogo, le prerogative di quel medesimo organo l'oggetto a cui intende rendere protezione l'art. 7, d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426.

È questo il vero tema che si pone sullo sfondo della questione e su cui forse la Corte avrebbe potuto investigare: perché mai al giudice altoatesino (e, in secondo grado, al Consiglio di Stato nella sua composizione integrata) debba spettare una riserva esclusiva di giurisdizione che, rispetto al ricorso straordinario, non è riconosciuta a nessun altro giudice amministrativo.

In effetti, che la *privativa* riconosciuta al giudice altoatesino non possa fondarsi solo sulla protezione delle minoranze linguistiche emerge, oltre che sulla base dei rilievi esposti nel precedente paragrafo, anche in ragione della stessa indisponibilità che la Corte vi riferisce.

La tutela delle minoranze linguistiche, invero, non può esprimere un *valore* assoluto, tale da applicarsi anche a dispetto di chi dovrebbe essere concretamente protetto. Così come vale per il sabato, il processo è fatto per l'uomo e non è l'uomo a essere fatto per il processo.

Si è, perciò, inclini a ritenere che la *privativa* della sezione autonoma del Tribunale di giustizia amministrativa debba ricondursi a ragioni diverse, latamente autonomistiche. Queste ragioni,

non altre, depongono per la riserva di *giurisdizione* costituita a favore di un giudice che, senza dubbio, è indipendente e terzo, ma che, non di meno, forse non è neppure del tutto neutrale**[12]**.

In effetti, questo rilievo, se fosse condiviso, sarebbe ben più coerentemente adatto a spiegare l'inderogabilità del giudizio amministrativo propriamente detto, purché, naturalmente, si voglia accettare la tesi per cui il processo amministrativo mirerebbe a tutelare anche pubblici interessi e non solo gli interessi delle parti. Preservando la *privativa* giurisdizionale della sezione autonoma di Tribunale si preserverebbe, così, anche il modo con cui l'autonomia provinciale è tutelata attraverso un sindacato di legittimità che si vuole che sia, a questo punto, inevitabilmente orientato.

Il dato, però, se pure è in grado d'introdurre un argomento di ragionevole giustificazione del perché il rimedio straordinario non sia stato ammesso, per altro verso aprirebbe il fronte ad altro genere di considerazioni e ci si dovrebbe interrogare, a questo punto, sulla tenuta generale di un impianto che prevede una sorta di giustizia amministrativa differenziata, e soprattutto, in qualche modo *influenzata* dalla peculiare matrice culturale dei giudicanti, senza che sussista la possibilità di sottrarvisi.

Si tratta di considerazioni che, probabilmente, non porterebbero ad affermare l'incostituzionalità del modo con cui la sezione autonoma del Tribunale opera, perché esso trova pur sempre fonte, in modo diretto, in previsioni che sono esse stesse di forza e valore costituzionali (artt. 90 e 91 dello Statuto regionale). Non di meno, sarebbero giustificazioni forse non facilmente comprensibili sul piano sostanziale e, come tali, da avanzare con assennata prudenza.

Si comprende, così, il motivo per cui la Corte si sia astenuta dall'affrontare questo genere di rilievi e abbia preferito mantenersi sul più *innocuo* tema della protezione delle minoranze linguistiche.

Si potrebbe, in ogni caso, superare il problema e ammettere il ricorso straordinario, senza che la sua alternatività possa compromettere la peculiare posizione di autonomia della Provincia, quale si esprime anche nel modo di rendere giustizia contro gli atti dell'autorità amministrativa?

Forse sì, ma non è una soluzione che poteva essere indicata dalla Corte, a pena di avventurarsi in una pronuncia additiva non strettamente *a rime obbligate***[13]**.

A parere di chi scrive, essa sarebbe quella di prevedere che la sezione consultiva del Consiglio di Stato, incaricata di rendere il parere sul ricorso straordinario, debba essere integrata, essa pure, da un magistrato di lingua tedesca o ladina di designazione provinciale, come attualmente vale

per la sesta sezione giurisdizionale, a cui è affidato il compito di decidere gli appelli contro le decisioni del T.R.G.A. – sezione di Bolzano.

In tal modo verrebbero a essere superate le ragioni della privativa riferita al giudice di primo grado, rimanendo sostanzialmente equiparato il modo con cui il parere consultivo esaminerebbe la questione rispetto a quello con cui il giudice d'appello attualmente esamina i gravami contro le sentenze altoatesine di prime cure.

Anche questa, però, è una soluzione non priva di controindicazioni, soprattutto di carattere finanziario. Cosicché si comprende perché essa non sia stata finora prospettata.

[1] Secondo la riforma operata dall'art. 6, comma 4, d.l. 19 febbraio 2026, n. 19.

[2] È questa la competenza generale del giudice altoatesino e non quella speciale, allo stesso ricondotta, da alcune disposizione del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (artt. 10 e 19). Ne segue che, ogni volta in cui il legislatore statale incide sui criteri di competenza dei giudici amministrativi, indirettamente, incide anche sulla proponibilità del ricorso straordinario in Alto Adige (così come, più in generale, ogni volta che il legislatore incide sul perimetro della giurisdizione di legittimità, allo stesso modo incide sulla proponibilità assoluta del ricorso straordinario in tutta la Repubblica: art. 7, co. 8, c.p.a.). Tuttavia, il medesimo 6 aprile 1984, n. 426, ha natura di legge rinforzata, secondo quanto stabilito dall'art. 107 cost.; a competenza alla sua adozione, inoltre, è riservata al Governo ed è esercitata con la forma del decreto legislativo, Ci si chiede, pertanto, se un 'ipotetica futura modifica degli artt. 13 e 14, assunta con legge ordinaria, possa essere costituzionalmente illegittima, a fronte del medesimo art. 107, incidendo sui casi in cui il ricorso straordinario in Alto Adige è ammesso. La risposta, verosimilmente, è negativa, dovendosi ravvisare nell'art. 7 – là dove esso esclude il rimedio – un rinvio a quanto stabilisce la disciplina nazionale.

[3] Ci si è già occupati della questione nel proprio precedente studio F. Volpe, *Il ricorso straordinario al capo dello stato non è un processo (se mai è il processo a dover essere adeguato)*, in «Dir. e soc.», 2023, 65 s. Sull'istituto, al centro da sempre dei problemi relativi alla sua, pretesa, natura giurisdizionale, si segnala anche il recente studio di L.S. Bertonazzi, *Il ricorso straordinario al (presidente del) consiglio di stato in sede consultiva*, in «Dir. proc. amm.», 2026, 334 s.

[4] Corte cost., 24 luglio 2026, n. 150, qui in commento.

[5] Il giudizio costituzionale, per il vero, aveva un oggetto più esteso, poiché l' art. 7, cit., era stato anche contestato sia per violazione dell'art. 90 dello Statuto che, pur prevedendo un particolare ordinamento degli organi di giurisdizione amministrativa nella Provincia, non avrebbe tuttavia facoltizzato una disciplina differenziata del rimedio straordinario, sia per violazione degli artt. 5 e 87 Cost., ritenendosi che la preclusione fosse in contrasto con il principio di unità della Repubblica e con le prerogative essenziali. Quanto al primo profilo, la Corte ha negato la fondatezza del motivo perché «le 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». Quanto al secondo aspetto, invece, essa ha negato che la decisione formale del ricorso sia una prerogativa del Capo dello Stato. Questo secondo rilievo, tuttavia, potrebbe suscitare qualche incertezza del si pensa alle origini storiche del rimedio, proprie della giustizia ritenuta. Ma se tali dubbi dovessero trovare conferma, si porrebbe allora il problema della costituzionalità dello stesso art. 6, d.l. 19 febbraio 2026, n. 19, che ha trasferito, in generale, la decisione formale sul ricorso alla competenza del Presidente del Consiglio di Stato.

[6] Il tema delle minoranze linguistiche e della loro protezione internazionale è stato ampiamente investigato, recentemente, nello studio di C. Perathoner, *Grundlagen des völkerrechtlichen, europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes*, Koln, Nomos, 2025.

[7] Corte cost., n. 150/2026, cit.

[8] Del resto, nella Regione Sicilia, dove, ugualmente, il ricorso straordinario gode di una disciplina peculiare (ma, per il vero, non escludente), non si potrebbe invocare, per giustificarla, alcuna questione di minoranze linguistiche.

[9] Art. 18, d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752.

[10] Cons. di Stato, I, 16 ottobre 2025, n. 1381, che, persuasivamente, aggiunge: «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».

[11] Ancora Cons. di Stato, I, 16 ottobre 2025, n. 1381: «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».

[12] Soprattutto se si considera il modo con i magistrati vengono destinati: art. 91, co. 2, Statuto TAA.

[13] La soluzione qui avanzata è stata suggerita anche da Cons. di Stato, 16 ottobre 2025, n. 1381, ove si opina che l'integrazione della sezione consultiva con un componente di lingua tedesca sarebbe possibile a legislazione invariata: «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».