

Osservatorio sulle fonti

L'USO DELLA LINGUA TEDESCA NEI SERVIZI PUBBLICI *

di Ruth Margit Volgger**

SOMMARIO: 1. La disciplina sull'uso della lingua tedesca nei servizi pubblici nello Statuto di Autonomia e nelle disposizioni di attuazione. – 2. Brevi cenni sulla terminologia e sulla qualificazione giuridica dei servizi pubblici. – 3. La normativa sulla tutela del diritto all'uso della lingua. – 4. Casistica attuale riguardante l'uso della lingua tedesca: nei servizi postali e nei rapporti con le compagnie di assicurazione nei contratti di assicurazione obbligatoria.

1. La disciplina sull'uso della lingua tedesca nei servizi pubblici nello Statuto di Autonomia e nelle disposizioni di attuazione

Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige prevede all'art. 99 che nella Regione la lingua tedesca sia parificata a quella italiana, che è la lingua ufficiale dello Stato. La lingua italiana fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali lo Statuto prevede la redazione bilingue.

La stessa disposizione dello Statuto stabilisce il principio della parificazione delle due lingue, italiana e tedesca. Nella Provincia Autonoma di Bolzano/Südtirol il principio della parificazione delle lingue, italiana e tedesca, comporta che la lingua tedesca rivesta lo status giuridico di lingua regionale¹ ufficiale, vale a dire il tedesco può essere usato paritariamente alla lingua italiana.

Sull'uso della lingua tedesca nei servizi pubblici l'art. 100 dello Statuto di Autonomia prevede che i cittadini di lingua tedesca della Provincia di Bolzano hanno la facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella Provincia stessa. Giova rilevare che per l'assunzione del personale dei concessionari di servizi di pubblico interesse è prevista una disciplina giuridica diversa da quella vigente per il personale delle amministrazioni pubbliche in Provincia di Bolzano.

* Intervento al convegno su "Progetto PRIN 2010-11. La lingua come fattore di integrazione sociale e politica. Le Regioni a statuto speciale", Libera Università di Bolzano, 21-22 maggio 2015, in corso di pubblicazione in S. BARONCELLI (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica. Le Regioni a statuto speciale fra promozione e conservazione dei diritti linguistici*, Giappichelli.

** Ispettrice amministrativa, Ripartizione Presidenza e Relazioni estere Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen.

¹ C. PAN-B.S. PFEIL, *Minderheitenrechte in Europa, Handbuch der europäischen Volksgruppen, Band 2*, Braumüller, Wien, 2002, p. 179 ss.

«Dem privaten Gebrauch von Sprachen sind in Italien keinerlei Grenzen gesetzt. Die offizielle Sprache der Republik ist Italienisch. In der Region Aosta ist das Französische dem Italienischen gleichgestellt, in der Provinz Bozen/Südtirol das Deutsche und im ladinischen Siedlungsgebiet Südtirols und des Trentino teilweise auch das Ladinische. [...] Das bedeutet, dass Französisch und Deutsch in Italien den status einer regionalen Amtssprache besitzen, d.h. im Verkehr mit den Behörden und vor Gericht gleichrangig mit dem Italienischen bzw. an dessen Stelle gebraucht werden können.»

Osservatorio sulle fonti

In quest'ultimo caso si applica il d.p.r. 26 luglio 1976, n. 752, contenente le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego. All'art. 1 si prevede che *«la conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca, adeguata alle esigenze del buon andamento del servizio, costituisce requisito per le assunzioni comunque strutturate e denominate ad impieghi nelle amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, e degli enti pubblici in provincia di Bolzano.»* Nell'impiego pubblico in Provincia di Bolzano il possesso dell'attestato di bilinguismo costituisce requisito per l'assunzione e titolo per la corresponsione dell'indennità di bilinguismo, qualora sia prevista, che è calcolata in riferimento ai vari gradi degli attestati di conoscenza di cui all'articolo 4 dello stesso d.p.r. n. 752/1976 e non alla funzione ricoperta. Stabilisce il comma 5 dell'art. 1 dello stesso d.p.r. n. 752/1976 che, *«qualora l'attestato di conoscenza conseguito sia di grado più elevato rispetto a quello richiesto per l'accesso dall'esterno alla funzione ricoperta, l'indennità di bilinguismo è calcolata con riferimento all'attestato richiesto per l'accesso dall'esterno alla funzione stessa.»*

Per l'assunzione del personale dei concessionari di servizi di pubblico interesse, la disciplina che regola i requisiti relativi al bilinguismo si ispira a principi differenti. Occorre far riferimento alle norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari, contenute nel d.p.r. 15 luglio 1988, n. 574. Questo decreto disciplina, in attuazione delle norme contenute nel titolo XI dello Statuto speciale, l'uso della lingua tedesca. Oltre a ripetere che, nella Regione, la lingua tedesca è parificata a quella italiana, in quanto lingua ufficiale dello Stato, l'atto disciplina l'uso della lingua tedesca e prescrive che presso i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti in provincia di Bolzano l'attività deve essere organizzata in modo che sia garantito l'uso delle due lingue, italiano e tedesco. Il personale occorrente a tal fine deve possedere l'attestato di bilinguismo. Pertanto, il possesso dell'attestato di bilinguismo è richiesto non a tutto il personale che opera nei servizi di pubblico interesse, ma soltanto a una parte. Il principio è quello di garantire agli utenti e ai concessionari nei servizi di pubblico interesse l'uso delle due lingue, sia nella comunicazione scritta che nella comunicazione orale. I concessionari devono predisporre o adeguare le strutture organizzative al fine di consentire l'uso dell'una e dell'altra lingua. A tal fine devono essere predisposti i mezzi tecnici e quelli documentali nelle due lingue. Il principio della lingua usata dal richiedente importa che i concessionari di servizi di pubblico interesse siano tenuti a formulare gli atti e i provvedimenti e ad eseguire le prescritte comunicazioni o notificazioni nella lingua usata dal richiedente. Tale principio vale altresì nella comunicazione orale che intercorre tra gli utenti e i concessionari.

Nella comunicazione tra i clienti ed i concessionari vige il principio della lingua usata. Ai sensi dell'art. 7 del citato d.p.r. n. 574/1988 nella comunicazione con gli utenti, i concessionari sono tenuti a formulare gli atti e ad eseguire le prescritte comunicazioni

Osservatorio sulle fonti

nella lingua usata dal richiedente. Nei casi in cui le istanze e le domande siano formulate oralmente e non verbalizzate deve comunque essere annotata la lingua usata dal richiedente, salvo che la risposta sia immediata. Se le comunicazioni o le notificazioni sono di iniziativa dei concessionari, è usata la lingua presunta del destinatario; in ogni caso, nei rapporti orali, il concessionario deve adeguarsi alla lingua usata dall'interlocutore. Qualora i concessionari, nell'esercizio delle rispettive funzioni o attività, siano tenuti a trasmettere, comunicare o notificare gli atti o i provvedimenti da essi emessi in lingua tedesca, ad amministrazioni o enti pubblici situati in altre province dello Stato, devono provvedere a loro cura e spese alla traduzione in lingua italiana degli atti o provvedimenti medesimi.

2. Brevi cenni sulla terminologia e sulla qualificazione giuridica dei servizi pubblici

Non solo non esiste una definizione legale di servizi pubblici, ma il concetto risulta quanto mai incerto. Da ciò la difficoltà nel delimitare il campo di applicazione della normativa sul bilinguismo nei servizi pubblici, che dipende dal fatto che il servizio sia qualificato giuridicamente come servizio pubblico².

Presupposto per poter promuovere il ricorso di nullità per mancato rispetto delle norme sull'uso della lingua nei servizi pubblici è che sussista un interesse attuale e concreto in capo al ricorrente. L'uso della lingua tedesca nei servizi pubblici in Provincia di Bolzano/Südtirol presuppone la partecipazione di un'amministrazione pubblica. Questa può consistere nell'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dell'amministrazione. Oppure, può consistere nella partecipazione all'assunzione di questi servizi da parte dell'amministrazione stessa, sia a seguito di un procedimento amministrativo per il conferimento della concessione di servizi pubblici sia tramite delega di servizi pubblici³.

La legge provinciale di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 reca la rubrica servizi pubblici locali e disciplina le modalità di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza eco-

² B. SPAMPINATO, *L'accesso dei privati al mercato dei servizi pubblici*, in *Giornale Dir. Amm.*, 4, 2015, p. 46.

«Il tema dei “*servizi pubblici*” è amplissimo. Già la nozione è indefinita. Si pensi a quella contenuta nel testo unico sugli enti locali (art. 112, comma 1, T.U. 18 agosto 2000, n. 267) o a quella, rilevante agli effetti penali, relativa all'incaricato di pubblico servizio (art. 358, comma 2, c.p.). Ma anche a voler restringere il campo ai “*servizi pubblici*” di rilevanza economica (cfr. la rubrica dell'art. 113 T.U. n. 267 del 2000), quelli che il diritto dell'UE chiama *servizi* di interesse economico generale-SIEG (cfr. artt. 14 e 106, comma 2, TFUE), la nozione si presenta pur sempre dai confini incerti e comunque assai estesi.» Vedasi sul punto S. BARONCELLI, *Servizi pubblici*, in OBWEXER-HAPPACHER-BARONCELLI-PALERMO, *L'impatto del diritto dell'Unione Europea sull'autonomia dell'Alto Adige / Südtirol*, ESI, 2015, p.229 e, nella versione in lingua tedesca, S. BARONCELLI, *Öffentliche Dienste*, OBWEXER-HAPPACHER-BARONCELLI-PALERMO (Hrsg), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen*, Verlag Österreich, 2015, p. 207.

³ R.M. VOLGGER, *Über den Gebrauch der deutschen Sprache bei öffentlichen Dienstleistungen in Südtirol. Theorie und praktische Anwendung*, StudienVerlag, Innsbruck-Wien-Bozen, 2. aktualisierte Auflage, 2014, p. 22.

Osservatorio sulle fonti

nomica. Qualifica quali servizi di rilevanza economica quelli che hanno per oggetto la produzione di beni e lo svolgimento di attività dietro pagamento di corrispettivo da parte dei beneficiari, e in cui il soggetto gestore dei servizi medesimi si assume in tutto o in parte il rischio di gestione. La stessa legge provinciale prevede che sono servizi pubblici quei servizi assunti dalla Provincia autonoma di Bolzano e dagli enti da essa dipendenti o il cui ordinamento rientri nelle sue competenze, anche delegate, nonché quelli assunti dalle comunità comprensoriali e dai comuni, singoli o nelle relative forme associative o di collaborazione. Questi enti gestiscono ed erogano i servizi pubblici a rilevanza economica direttamente con le proprie strutture organizzative ovvero attraverso società a capitale interamente pubblico ovvero soggetti privati. Possono essere affidati ad imprese private idonee (da individuarsi attraverso l'espletamento di procedure competitive di evidenza pubblica, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea), o a società a partecipazione mista pubblica e privata. Se il servizio è erogato da amministrazioni pubbliche che operano nell'ambito della Provincia autonoma di Bolzano l'uso delle due lingue è completamente garantito: esse, infatti, richiedono il requisito della conoscenza delle due lingue, italiano e tedesco, nell'assunzione del personale.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito quali sono i presupposti per qualificare come pubblico un servizio. Nella sentenza n. 5268/2012⁴ sono indicati i presupposti e i requisiti, nella esistenza di una norma legislativa “che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione”. Il giudice amministrativo identifica i servizi pubblici in quelle attività che, nella generalità dei casi, hanno un carattere economico-produttivo, e che producono utilità nei confronti della collettività, considerata in modo più o meno ampio, di cittadini/utenti oppure, nel caso di servizi indivisibili, di terzi beneficiari.⁵ Invece, non rileva la natura pubblica del gestore del servizio.

E ancora, nella sentenza n. 2021/2012⁶ il Consiglio di Stato chiarisce i presupposti che devono concorrere per la qualificabilità come servizio pubblico, nel caso di una fattispecie di servizio tesa alla protezione della salubrità dell'ambiente naturale: «[s]i verte dunque in materia di attività obbligatoria *ex lege* (al ricorrere di determinati presupposti di fatto) disciplinata da fonti di rango primario, che è svolta (anche) a favore di una collettività indeterminata di beneficiari (gli abitanti della zona inquinata), mira al perse-

⁴ Cons. Stato, VI, 12 ottobre 2012, n. 5268. «Infatti, per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile, a livello soggettivo, la natura pubblica del gestore, mentre è necessaria la vigenza di una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione. Oltre alla natura pubblica delle regole che presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico e alla doverosità del loro svolgimento, è ancora necessario, nella prospettiva di un'accezione oggettiva della nozione, che le suddette attività presentino un carattere economico e produttivo (e solo eventualmente costituiscano anche esercizio di funzioni amministrative), e che le utilità da esse derivanti siano dirette a vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili)».

⁵ Ibid.

⁶ Cons. Stato, VI, 05 aprile 2012, n. 2021.

Osservatorio sulle fonti

guimento di un interesse pubblico (alla salubrità ambientale e al ripristino del bene-interesse leso dagli inquinamenti) e, infine, consiste in attività produttiva e di rilievo economico, con conseguente indubbia qualificabilità come servizio pubblico (v., nello stesso senso, Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, 6 ottobre 2010, n. 1266)».

3. La normativa sulla tutela del diritto all'uso della lingua

La tutela del diritto all'uso della lingua è prevista in via amministrativa e in via giudiziaria. L'art. 8 del d.p.r. n. 574/1988 prevede che «*i cittadini della Provincia di Bolzano possono sollevare la eccezione di nullità di atti o provvedimenti amministrativi emessi dagli organi, dagli uffici e dai concessionari indicati nell'articolo 1, nonché delle comunicazioni o notificazioni da essi provenienti, che siano formulati in contrasto con le disposizioni dell'articolo 7*». Può essere sollevata l'eccezione di nullità di atti e provvedimenti formulati in contrasto con il principio della lingua usata. L'eccezione può essere sollevata anche oralmente dinanzi al concessionario nel termine perentorio di dieci giorni. Il termine decorre da quello in cui l'interessato ne ha avuto conoscenza o da quello in cui la comunicazione o la notificazione viene eseguita. Se l'eccezione è proposta oralmente, l'incaricato di un pubblico servizio provvede a redigere apposito verbale. L'eccezione di nullità sospende gli effetti dell'atto. In caso di rigetto dell'eccezione, l'interessato può ricorrere, entro il termine di dieci giorni dalla comunicazione, alla Sezione Autonoma della Provincia di Bolzano del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa al fine di sentir pronunciare la nullità dell'atto. La Sezione decide in camera di consiglio, entro sessanta giorni dalla presentazione del ricorso.

4. Casistica attuale riguardante l'uso della lingua tedesca: servizi postali e rapporti con le compagnie di assicurazione nei contratti di assicurazione obbligatoria

Una prima fattispecie riguarda l'uso della lingua nel servizio postale da parte degli uffici postali siti in Provincia di Bolzano. Con sentenza n. 236/2014⁷ la Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano del Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dall'interessato per violazione delle norme in materia di uso della lingua tedesca, per difetto di interesse a ricorrere in capo al ricorrente. Testualmente recita la sentenza motivando in diritto: «Egli si è semplicemente recato in un ufficio postale ed ha raccolto diversi formulari redatti nella sola lingua italiana, senza dimostrare l'intenzione di usufruire in concreto del servizio postale. È pertanto privo di un qualsiasi interesse attuale e concreto alla dichiarazione di nullità dei formulari raccolti.». Il Giudice ha richiamato la regola fondamentale del diritto processuale inserita nell'art. 100 c.p.c. per cui per poter presentare un ricorso è necessario che sussista un interesse attuale e concreto in capo al ricorrente, nel caso di specie indi-

⁷ Trib. Reg. Giust. Amm. Sez. Aut. Bolzano, 15 ottobre 2014, n. 236.

Osservatorio sulle fonti

viduabile nell'intenzione di usufruire in concreto del servizio postale. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile, giacché il ricorrente non ha provato l'interesse concreto e attuale per la dichiarazione di nullità per mancanza dell'uso della lingua tedesca nella fattispecie oggetto del ricorso.

La sentenza n. 236/2014 citata è di gran rilievo in materia di uso della lingua nei servizi pubblici, dato che espressamente chiarisce che nel servizio postale in Provincia di Bolzano vige l'obbligo di mettere a disposizione i documenti e le informazioni indirizzati ai clienti in ambedue le lingue. Recita testualmente la sentenza n. 236/2014: «Va premesso che è pacifico l'obbligo in capo a Poste Italiane S.p.A., ai sensi dell'art. 2 del d.p.r. 574/1988, di utilizzare nell'espletamento del servizio postale – e limitatamente a tale servizio – entrambe le lingue e di mettere a disposizione in ambedue le lingue i documenti (formulari, bollettini, ecc.) e le informazioni indirizzati ai clienti.»

Un'altra fattispecie riguarda il ricorso di un privato contro una compagnia assicurativa concernente una lettera al medesimo inviata, riguardante la cessione della polizza auto, e redatta esclusivamente in lingua italiana. La compagnia assicurativa non aveva sede in Provincia di Bolzano e il rapporto assicurativo era intrattenuto attraverso l'agenzia di Bolzano. Il ricorso è stato presentato per la dichiarazione di nullità, ai sensi dell'art. 10 del d.p.r. n. 574/1988, della comunicazione inviata dalla compagnia assicurativa avente ad oggetto “rapporti assicurativi in essere con l'Agenzia”. La lettera conteneva la comunicazione che il ramo aziendale, al quale apparteneva anche l'agenzia di Bolzano che curava i rapporti con il ricorrente, era stato ceduto ad un'altra compagnia assicurativa. Inoltre la lettera conteneva informazioni riguardanti gli effetti della cessione sulla polizza auto. La fattispecie ricade nella previsione legislativa dell'art. 2, co. 3 del d.p.r. n. 574/1988 che recita testualmente: «*Nei formulari degli atti relativi alla assicurazione obbligatoria deve essere garantito l'uso congiunto delle lingue italiana e tedesca.*» Con sentenza n. 235/2014⁸ la Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa ha pronunciato la nullità della comunicazione della compagnia assicurativa, dichiarando che la lettera inviata al ricorrente fa parte della documentazione da fornire in ambedue le lingue da parte della compagnia assicurativa. Il Giudice ha rilevato come fatto incontestato che l'assicurazione auto sia obbligatoria e rientri pertanto nella prescrizione di cui all'art. 2, comma 3 del d.p.r. n. 574/1988. Si legge testualmente nella sentenza che «La norma va letta nel senso che è obbligatoria la redazione in entrambe le lingue di tutta la documentazione che espliciti i suoi effetti sul rapporto contrattuale. A titolo esemplificativo si indicano le condizioni generali del contratto, la polizza, le comunicazioni relative alla classe di rischio, le informative sulla privacy, etc. Nella sua più ampia accezione, il termine “formulari” identifica quindi tutti i documenti e atti che producono effetti sul rapporto giuridico intercorrente fra la compagnia di assicurazione e l'assicurato. L'assicurato ha il diritto soggettivo di ricevere la documentazione contrattualmente rilevante anche in lingua tedesca, affinché sia in grado di comprenderla.»

⁸ Trib. Reg. Giust. Amm. Sez. Aut. Bolzano, 15 ottobre 2014, n. 235.