CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **15/1960** (ECLI:IT:COST:1960:15)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **PAPALDO**
Udienza Pubblica del **17/02/1960**; Decisione del **16/03/1960**
Deposito del **29/03/1960**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **993 994 995 996 997**
Atti decisi:

N. 15

SENTENZA 16 MARZO 1960

Deposito in cancelleria: 29 marzo 1960.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 88 del 9 aprile 1960.

Pres. AZZARITI - Rel. PAPALDO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, della legge 9 agosto 1954, n. 748, promosso con ordinanza 13 aprile 1957 emessa dal Consiglio di Stato, Sezione V, sul ricorso di Folie Cristiano ed altri contro il Commissario del Governo per la Regione Trentino-Alto Adige, iscritta al n. 94 del Registro ordinanze 1957 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 301 del 5 dicembre 1957;

Vista la dichiarazione di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 17 febbraio 1960 la relazione del Giudice Antonino Papaldo;

uditi l'avv. Massimo Severo Giannini, per Folie Cristiano ed altri, e il sostituto avvocato generale dello Stato Dario Foligno, per il Presidente del Consiglio dei Ministri e per il Commissario del Governo per la Regione Trentino-Alto Adige.

Ritenuto in fatto:

Con decreto 4 agosto 1955 il vice Commissario del Governo per la Regione Trentino-Alto Adige istituì un corso di preparazione, riservato ai cittadini italiani oriundi della provincia di Bolzano, per il conferimento dell'abilitazione alle funzioni di segretario comunale in quella provincia e per la nomina ai posti di grado VII che si sarebbero resi vacanti nel triennio decorrente dalla data di approvazione della graduatoria dei candidati dichiarati idonei. Il decreto vice-commissariale era emanato in virtù della disposizione contenuta nell'art. 21, primo comma, primo parte, della legge 9 agosto 1954, n. 748, in relazione al decreto legislativo 13 dicembre 1946, n. 569.

I signori Folie Cristiano ed altri, di cui in epigrafe, impugnarono il decreto vice-commissariale davanti al Consiglio di Stato, deducendo, in linea principale, la illegittima applicazione della citata norma, in quanto il particolare e transitorio sistema di abilitazione-concorso previsto dal decreto legislativo 13 dicembre 1946, n. 569, cui fa rinvio la legge n. 748 del 1954 per la copertura delle segreterie di classe quarta della Provincia di Bolzano, sarebbe applicabile solo quando, per la mancanza di aspiranti già provvisti del diploma di abilitazione ed in possesso del requisito della bilinguità, non si possa provvedere all'ammissione in carriera nei ruoli ordinari secondo le disposizioni del T.U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni. In via subordinata, cioè in relazione all'ipotesi che si giudicasse esatta la diversa interpretazione accolta dall'autorità amministrativa, fu denunciata la illegittimità costituzionale della citata disposizione dell'art. 21, primo comma, prima parte, della legge 9 agosto 1954 per contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione, in quanto l'accesso alle sedi suindicate non può essere precluso ai cittadini non oriundi di detta Provincia.

Il Consiglio di Stato, con ordinanza 13 aprile - 28 settembre 1957, rimetteva gli atti alla Corte costituzionale, osservando che "è da dubitare che l'art. 21 della legge n. 748 del 1954, e il rinvio in essa contenuto alle disposizioni del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 1946, n. 569, siano conciliabili con i richiamati precetti costituzionali, i quali garantiscono a tutti i cittadini la uguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di razza e di lingua (art. 3) ed assicurano a tutti i cittadini l'accesso ai pubblici uffici in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge (art. 51); talché è supponibile che tale principio di uguaglianza abbia avuto applicazione anche con l'art. 120 della Costituzione, il quale dichiara non poter la Regione limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego e lavoro".

L'ordinanza fu, in data 31 ottobre e 2 novembre 1957, comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti. Nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 301 del 5 dicembre 1957 ne fu fatta la pubblicazione.

I signori Folie Cristiano e gli altri ricorrenti al Consiglio di Stato si costituirono con atto depositato il 24 dicembre 1957, deducendo: cessato il reclutamento eccezionale che, in attuazione dell'accordo De Gasperi - Gruber, era stato effettuato a norma del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 dicembre 1946, n. 569, tornarono ad essere applicabili le norme ordinarie della legge comunale e provinciale con le modificazioni successivamente disposte. Sopraggiunta la legge 9 agosto 1954, n. 748, la quale, all'art. 21, primo comma, prima parte, fa riferimento al decreto legislativo sopra citato, l'autorità amministrativa deliberava di istituire un nuovo corso di reclutamento di segretari comunali ai sensi del decreto legislativo del 1946.

Secondo i deducenti, se si vuole attribuire alla citata norma dell'art. 21 un valore non contrastante in pieno con i principi della Costituzione, occorrerebbe interpretare la norma stessa nel senso che, quando, banditi i concorsi normali di reclutamento di segretari comunali, i concorsi medesimi vadano deserti, potrebbe ammettersi l'esperimento delle eccezionali misure di reclutamento previste dal decreto legislativo del 1946.

Ma gli esponenti esprimono il dubbio che, anche così interpretata, la norma denunziata possa sottrarsi alla censura di illegittimità costituzionale. La formazione di un ruolo speciale di segretari comunali che fosse riservato esclusivamente ad oriundi della Provincia di Bolzano, come avverrebbe se fossero applicate le norme del decreto legislativo del 1946, violerebbe il principio di eguaglianza stabilito nell'art. 3 della Costituzione, principio che, nell'art. 51, primo comma, riceve una specifica e perentoria applicazione in ordine all'accesso agli uffici pubblici.

Come i segretari della Provincia di Bolzano debbono essere posti in grado di essere trasferiti in Comuni di altre Provincie della Repubblica, così i segretari dei Comuni di altre Provincie debbono essere in grado di accedere ai Comuni della Provincia di Bolzano, sempre che abbiano conoscenza della lingua tedesca. Questa duplice esigenza si rende più sensibile mano mano che si sale ai gradi superiori delle classi dei segretari comunali.

I deducenti concludevano chiedendo che si pronunciasse l'illegittimità costituzionale della norma denunziata.

Si costituì in giudizio il Commissario del Governo per la Regione Trentino-Alto Adige e vi intervenne il Presidente del Consiglio dei Ministri, con atti depositati, rispettivamente, in data 25 dicembre e 20 novembre 1957. Per entrambi l'Avvocatura dello Stato ha dedotto che il sistema adottato non viola il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, perché si limita ad assicurare un servizio di carattere improrogabile attraverso un sistema temporaneo di eccertamento generico e presunto in ordine alla conoscenza corrente delle due lingue in relazione agli usi ed alle consuetudini locali. Ricorrendo al criterio di assumere gli "oriundi", la legge non ha inteso attuare una discriminazione etnica o di razza, ben potendo interpretarsi il termine "oriundo" come comprensivo anche di elementi di nazionalità e lingua italiana. Trattasi, invece, della adozione - in via temporanea - di un criterio di accertamento di qualità solo indirettamente ricollegabile al luogo di origine come presunta conoscenza della lingua: tale criterio, secondo l'Avvocatura dello Stato, è legittimo, tendendo esso a regolare, nell'interesse dei pubblici servizi, una situazione particolare in modo obbiettivo, ossia senza riferimento a persone, sulla base dell'accertamento delle qualità occorrenti per il regolare espletamento dei servizi predetti.

L'Avvocatura, prima di concludere chiedendo che sia dichiarata la legittimità costituzionale della norma denunziata, faceva rilevare che la norma dell'art. 4 della Costituzione (la quale norma, in verità, non è stata richiamata né nella ordinanza del giudice a quo né, almeno in questa sede, da nessuna delle altre parti) è estranea al problema, mentre l'art. 51 della stessa Costituzione subordina l'accesso ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza secondo i

requisiti stabiliti dalla legge, onde la questione è assorbita da quella riflettente la legittimita ai sensi dell'art. 3.

Dopo la discussione svoltasi nella pubblica udienza del 19 novembre 1958 fu emessa l'ordinanza n. 75 del 26 novembre successivo, con la quale fu disposta l'acquisizione degli elementi relativi all'applicazione data dagli organi amministrativi alla disposizione concernente l'ammissione degli oriundi della provincia di Bolzano e della zona mistilingue della provincia di Trento al corso che fu bandito ed espletato per il reclutamento dei segretari comunali ai sensi del decreto legislativo 13 dicembre 1946, n. 569.

Essendo stato depositato dall'Avvocatura dello Stato, a seguito dell'ordinanza predetta, un fascicolo di documenti, fu fissata una nuova udienza.

In data 26 novembre 1959, la difesa delle parti private produsse una memoria, con la quale, anzitutto, fece rilevare che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre aveva depositato gli atti relativi al corso predetto e cioè il bando di concorso, i verbali della commissione di esame, la graduatoria di merito ed il decreto di nomina, non aveva depositato i verbali della commissione che fu costituita presso la Prefettura di Bolzano per esaminare le domande degli aspiranti ai fini della loro ammissione o meno al corso.

Dopo avere esposto l'origine e lo sviluppo della controversia specialmente in relazione alla situazione personale dei ricorrenti ed agli interessi della categoria alla quale essi appartengono, la memoria passava a riassumere le tesi in conflitto, precisando che i ricorrenti, in via subordinata, hanno sostenuto e sostengono che l'art. 21 della legge del 1954 ha richiamato in vigore soltanto l'art. 15 (copertura provvisoria delle segreterie comunali vacanti) del decreto legislativo del 1946 e non già tutte le disposizioni in esso contenute.

Delineate quelle che, secondo la difesa delle parti private, sono le deroghe e le disposizioni conformi alla legge comune contenute nel decreto legislativo predetto, e passando ad esporre l'applicazione che di esso fece l'Amministrazione dell'interno, la memoria rileva che non è dato sapere se la commissione che esaminò i titoli di ammissione al corso abbia formulato o meno criteri per l'esame dei documenti allegati dagli aspiranti alle domande di ammissione, quanti e quali siano stati gli esclusi, quali i motivi di esclusione, quale il significato attribuito dalla commissione (e dai sindaci che rilasciarono il relativo certificato) al vocabolo "oriundo", se e come siano stati valutati i certificati comprovanti la conoscenza delle lingue italiana e tedesca agli effetti delle ammissioni al corso.

Tutto ciò - rilevava la memoria - poteva e doveva risultare dai verbali delle riunioni tenute dalla commissione per l'ammissione degli aspiranti al corso, verbali che non erano stati depositati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonostante il fatto che - rilevava ancora la memoria - la acquisizione di tali elementi aveva costituito l'unica ragione addotta dalla Corte per motivare l'ordinanza del 26 novembre 1958.

La memoria, poi, osservava che il termine "oriundo" poteva essere interpretato in senso lato, dichiarando oriundi i nati nei vari Comuni della Provincia di Bolzano da genitori ivi residenti all'atto della nascita, come aveva ritenuto l'Avvocatura nelle sue deduzioni del 31 agosto 1959 (memoria che sarà in seguito riassunta); poteva essere interpretato in senso stretto, dichiarando oriundi soltanto i nati in quei Comuni da genitori che, a loro volta, vi erano pure nati e vi avevano mantenuto la residenza fin dalla nascita.

Secondo la difesa delle parti private, l'interpretazione più fondata potrebbe essere quella di ritenere che il termine oriundo sia stato, di regola, attribuito a quelli (sia di lingua tedesca, sia di lingua italiana, sia di lingua ladina) che erano pertinenti dei Comuni della Provincia di Bolzano secondo le leggi austriache sul diritto di incolato e che acquistarono di pieno diritto la cittadinanza italiana in base all'ar. 70 del trattato di S. Germano, nonché ai discendenti di essi,

nati ed abitanti nella provincia di Bolzano.

La memoria soggiunge che può anche ritenersi, sempre come regola (salve le eccezioni che potrebbero essere anche numerose), che "oriundi" non siano stati considerati tutti quelli che acquistarono la cittadinanza italiana per opzione in base all'art. 72 di quel trattato e loro discendenti, nonché tutti quelli abitanti in Provincia di Bolzano che acquistarono successivamente la cittadinanza italiana per acquisizione o per concessione speciale sulla base della legge italiana sulla cittadinanza ed infine i cittadini nati in altre Provincie della Repubblica ed emigrati in quella di Bolzano successivamente all'esecuzione del trattato di S. Germano.

Dopo qualche considerazione in ordine allo svolgimento degli esami fatta sulla base dei relativi verbali e dopo avere esposto la situazione delle segreterie comunali della Provincia di Bolzano in rapporto al personale che attualmente vi è preposto, la memoria passa a confutare alcune deduzioni dell'Avvocatura dello Stato, contestando, anzitutto, che i criteri di selezione degli aspiranti fossero esclusivamente ispirati alla finalità di assicurare il funzionamento di uffici che richiedono particolari cognizioni ambientali. Comunque - conclude su questo punto la difesa - se si dovesse ammettere il principio del selezionamento dei concorrenti ad un pubblico impiego attraverso la conoscenza degli usi, dei costumi e degli idiomi locali, si dovrebbe per tutte le Regioni della Repubblica scegliere gli oriundi del luogo, il che sarebbe incostituzionale.

Esposte alcune precisazioni di fatto, la memoria passa a confutare la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale l'art. 21 avrebbe instaurato un sistema temporaneo di accertamento generale e presunto in ordine alla conoscenza corrente delle due lingue in relazione agli usi ed alle consuetudini locali. Sviluppa, quindi, gli argomenti relativi alla illegittimità della disposizione denunziata per contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Il fatto della nascita avvenuta in una determinata parte del territorio nazionale o all'estero costituisce una condizione personale che non può essere presa a base per una distinzione tra cittadini e cittadini. Ancora più in contrasto con il principio di eguaglianza è il fatto di avere escluso dal concorso tutti i cittadini nati nella stessa Provincia di Bolzano da famiglie che non sono originarie o, come minimo, residenti in quelle terre.

Il fatto della nascita in un luogo piuttosto che in un altro o in una famiglia piuttosto che in un'altra costituisce una condizione personale e non una situazione personale, valevole come indice di maggiore idoneità per l'ufficio.

Né, anche se fosse esatto che il sistema abbia una portata transitoria, ciò potrebbe dare un'impronta di legittimità alla disposizione.

La riserva a favore degli oriundi viola anche l'art. 51 della Costituzione, perché pone delle discriminazioni sulla base di pure e semplici condizioni personali, determinando una illegittima situazione, in quanto il sistema tende ad istituire uno speciale diploma di abilitazione per l'esercizio delle funzioni di segretario comunale nei Comuni di grado VI e VII della Provincia di Bolzano; permette l'ammissione al corso, e quindi al conseguimento del diploma ed al conferimento dei posti, di coloro che sono in possesso di un titolo di studio inferiore a quello richiesto a tutti gli altri aspiranti nel restante territorio della Repubblica; dispone la formazione di una graduatoria di merito esclusivamente sulla base dei voti riportati negli esami, mentre per il restante territorio sono valutati anche gli altri titoli di studio nonché i titoli professionali e di carriera; determina la creazione nella Provincia di Bolzano di un ruolo chiuso per quanto concerne le ammissioni nella carriera ed interamente provincializzato, inaccessibile, anche nei gradi alti, ai segretari comunali delle altre Provincie.

Si deduce, infine, la violazione dell'art. 6 della Costituzione e dell'accordo De Gasperi - Gruber.

Il richiamo in vigore del decreto legislativo del 1946 ha determinato una illegittima discriminazione tra cittadini di lingua tedesca, e tra questi ed i cittadini di lingua italiana che conoscono la lingua tedesca, violando anche l'accordo predetto che assicura l'eguaglianza di diritti tra tutti gli abitanti di lingua tedesca rispetto a quelli di lingua italiana.

Riaffermato che qualunque altro elemento diverso da quello della conoscenza della lingua tedesca costituisce causa di illegittima discriminazione, la memoria concludeva per la dichiarazione di incostituzionalità della norma denunziata ed in subordine perché essa venga interpretata nel senso che il richiamo ivi effettuato ha valore soltanto per l'art. 15 del decreto legislativo del 1946.

L'Avvocatura dello Stato presentò una memoria del 31 agosto 1959, depositata il 28 ottobre successivo.

Dopo avere riaffermato che la riserva a favore degli oriundi non viola il principio di eguaglianza perché si limita ad assicurare un servizio di carattere improrogabile attraverso un sistema temporaneo di accertamento generico e presuntivo in ordine alla conoscenza corrente delle due lingue in relazione agli usi ed alle consuetudini locali, la memoria deduce che nel caso attuale il lamentato contrasto con l'art. 3 della Costituzione potrebbe ricollegarsi soltanto alle condizioni personali e sociali, essendo escluso alcun riferimento al sesso, alla lingua, alla religione ed alle opinioni politiche degli aspiranti. Ma nella specie non si è trattato di distinzioni fondate su condizioni, bensì su situazioni legittimamente valutabili dal legislatore con apprezzamento discrezionale. Richiama ed illustra i precedenti giurisprudenziali di questa Corte che, ad avviso dell'Avvocatura, sarebbero conformi al suo assunto. Conclude, su questo punto, riaffermando che è legittimo distinguere tra le situazioni diverse degli oriundi e dei non oriundi rispetto ad un oggetto qual'è la pienezza di cognizioni di luoghi o persone che presentino caratteristiche singolari.

Anche nei riguardi dell'art. 51 della Costituzione l'Avvocatura si richiama alla giurisprudenza di questo Collegio, nel senso che la legge ordinaria può tener conto, nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini di soggetti che presentino determinate caratteristiche somatiche o morali ogni qualvolta ciò sia ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato.

Aggiunge che occorre distinguere tra accesso ad un pubblico ufficio e composizione del medesimo, in quanto l'accesso riguarda la condizione giuridica soggettiva di coloro che possono aspirare a divenire titolari di un pubblico ufficio, mentre la composizione attiene al funzionamento di questo. Ora, il provvedere alla temporanea copertura di uffici che altrimenti non potrebbero funzionare attiene alla composizione dell'ufficio.

Del resto, la norma dell'art. 21 si inquadra in quella esigenza della tutela delle minoranze linguistiche che l'art. 6 della Costituzione e l'accordo De Gasperi - Gruber hanno inteso approntare.

L'Avvocatura, dopo aver espresso l'opinione che il richiamo all'art. 120 della Costituzione è inconferente, fa presente che l'abbassamento del titolo di studio rappresenta un indice della difficoltà di reperire soggetti idonei al disimpegno delle funzioni, mentre il possesso del titolo superiore costituisce titolo preferenziale per l'ammissione. Rilevando che dall'elenco degli oriundi ammessi al corso ed agli esami emerge che gli aspiranti con cognomi italici erano 29 contro 31 di cognome tedesco, l'Avvocatura dello Stato concludeva chiedendo che venga dichiarata la legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge 9 agosto 1954, n. 748.

Dopo la discussione svoltasi nella pubblica udienza del 9 dicembre 1959, fu emessa l'ordinanza n. 61 del 12 dicembre successivo, con la quale fu disposta l'acquisizione dell'atto di

nomina della commissione nominata dal Prefetto di Bolzano per l'esame dei titoli di ammissione al corso indetto a seguito del decreto legislativo 13 dicembre 1946, n. 569, ed i documenti presentati da ciascun candidato; e, nel caso in cui tali atti non fossero più rintracciabili, i documenti relativi a quegli aspiranti che hanno conseguito la nomina; nonché i verbali delle operazioni della commissione predetta.

A seguito del deposito di un pacco di documenti a cura dell'Avvocatura dello Stato, è stata fissata l'udienza del 17 febbraio 1960.

L'Avvocatura ha presentato una nuova memoria, deducendo che il Consiglio di Stato non ha compiuto il dovuto esame sulla "rilevanza": se tale esame avesse fatto, avrebbe concluso per l'irrilevanza della questione ai fini della decisione del ricorso.

Difatti, i dieci ricorrenti al Consiglio di Stato, tutti oriundi della Provincia di Bolzano, non trarrebbero alcun vantaggio dalla eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata, perché, in tale caso, essi si troverebbero, quanto ai requisiti personali, in una situazione deteriore a causa della partecipazione di aspiranti di ogni altra parte d'Italia, e, quanto al titolo di studio, nella stessa identica situazione degli altri concorrenti.

L'Avvocatura ribadisce, poi, le argomentazioni svolte nelle precedenti deduzioni, nel senso che nella norma denunziata non si riscontra alcun contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione; che anzi il disposto della norma stessa si armonizza, in forza dell'accordo De Gasperi - Gruber, con i principi dei citati articoli della Costituzione; che, riservando l'ammissione allo speciale corso-concorso agli "oriundi" della Provincia di Bolzano, il legislatore ha inteso affrontare una situazione particolare attraverso un "reclutamento particolare" e l'ha affrontata sia con tempera - menti che non attengono a questioni di legittimità costituzionale (corso e abbassamento del titolo di studio), sia con temperamenti che "toccano, bensì, il problema della legittimità, ma si risolvono con il carattere peculiare della Regione Trentino - Alto Adige; il che è giustificato anche dallo scopo di ottenere che il segretario comunale sia in grado di conoscere in pratica e non in teoria le necessità della popolazione".

L'Avvocatura rileva, infine, che il requisito di "oriundo" - con riferimento al luogo di residenza - è stato richiesto in passato con criteri di estrema larghezza (tanto che al precedente corso furono ammessi anche un aspirante della provincia di Trento ed uno della provincia di Belluno) e nessun concorrente risulta escluso da quel corso per effetto di tale requisito.

Conclude perché gli atti siano restituiti al Consiglio di Stato e per il dovuto esame di "rilevanza" e, in subordine, perché sia dichiarata la piena legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge 9 agosto 1954, n. 748.

Nell'udienza i difensori hanno riaffermato le precedenti conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - Nella memoria presentata nell'ultima fase della controversia la difesa dello Stato deduce che il Consiglio di Stato non avrebbe compiuto il dovuto esame sulla "rilevanza", avendo omesso di vagliare la circostanza che i ricorrenti non potrebbero trarre alcun beneficio dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunziata; essi, anzi, essendo tutti oriundi della provincia di Bolzano, ricevono un vantaggio dalla detta norma, mentre se questa fosse dichiarata illegittima, verrebbero a trovarsi in una situazione deteriore,

in quanto, per effetto di tale dichiarazione, sarebbe resa possibile la partecipazione al concorso di aspiranti di ogni altra parte d'Italia.

Come appare manifesto dalla sua stessa enunciazione, il rilievo dell'Avvocatura dello Stato non attiene alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sulla controversia sottoposta al giudice a quo, bensì all'ammissibilità del ricorso in quella sede. In sostanza, l'Avvocatura deduce che i ricorrenti non avrebbero avuto interesse a ricorrere al giudice amministrativo e si lagna che il Consiglio di Stato non abbia esaminato preliminarmente la controversia sotto questo aspetto.

La Corte ritiene che, essendo manifesta la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sul giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato ed avendo quel Giudice fornito in proposito adeguata motivazione, non si possa in questa sede istituire un'indagine volta a stabilire se sussistessero i presupposti per l'ammissibilità del ricorso davanti al giudice a quo, anche se tale indagine non tenderebbe, com'è ovvio, ad una decisione su questo punto, che è sottratto interamente alla competenza della Corte, ma al rinvio degli atti al Consiglio di Stato.

L'eccezione dell'Avvocatura deve, pertanto, essere disattesa.

2. - Occorre, ora, procedere all'interpretazione della norma denunziata: operazione preliminare indispensabile per decidere sulla sua legittimità costituzionale.

La difesa dello Stato afferma che la norma contenuta nell'articolo 21 della legge 9 agosto 1954, n. 748, abbia una portata temporanea, mentre la difesa delle parti private ipotizza l'applicabilità della norma stessa soltanto nel caso in cui non sia possibile assicurare con il normale sistema il reclutamento dei segretari comunali per la Provincia di Bolzano.

La Corte rileva che l'indagine sopra queste tesi non ha influenza ai fini del decidere, giacché la norma, anche se avesse carattere temporaneo o carattere suppletorio, sarebbe egualmente illegittima se violasse le norme costituzionali invocate.

Tutto si riduce ad accertare che cosa la legge abbia voluto dire, quando, con il richiamo del decreto legislativo 13 dicembre 1946, n. 569, ha disposto che al corso per il conferimento dell'abilitazione alle funzioni di segretario comunale "potranno partecipare i cittadini oriundi dei territori summenzionati".

Non è noto alcun precedente, sia del decreto del 1946 sia della legge del 1954, né esiste alcun lavoro preparatorio, da cui si possano trarre elementi utili per acclarare in che senso sia stato inteso il termine "oriundi"; né il decreto del 1946 contiene altre norme dal cui sistema si possa ricavare qualche orientamento. L'art. 2 di detto decreto, nell'elencare i documenti per l'ammissione al corso, dispone, nella lettera h, che deve essere presentato un certificato del sindaco del Comune di residenza, dal quale risulti "che l'aspirante è oriundo dei territori sopra menzionati".

La Corte ha emesso due ordinanze per acquisire gli atti relativi al corso già espletato in base al decreto del 1946 (nessuna esecuzione è stata ancora data all'art. 21 della legge del 1954) al fine di rilevare quali criteri, in concreto, furono adottati nell'applicazione di quel decreto.

Non si sono potuti acquisire i verbali della commissione nominata dal Prefetto di Bolzano per esaminare i titoli di ammissione degli aspiranti. Detti verbali, giusta la dichiarazione fatta dal vice Commissario del Governo nella Regione Trentino-Alto Adige, non sono stati rintracciati; come pure non sono stati rintracciati i fascicoli relativi ai candidati la cui domanda di ammissione fu respinta. Sono stati depositati i fascicoli dei documenti relativi ai candidati che superarono il corso. È in atti un elenco generale degli aspiranti che presentarono domanda

per l'ammissione al corso e da tale elenco risulta il motivo del mancato accoglimento per quei candidati che non furono ammessi. Esiste un altro elenco degli aspiranti di cui fu respinta la domanda ed anche da tale elenco risultano gli stessi motivi indicati nell'altro elenco ora citato.

Da tali atti non si rileva che alcun candidato sia stato escluso per mancanza del requisito di "oriundo". Si rileva, altresì, che, tra gli aspiranti ammessi al corso, quelli con cognome italiano sono quasi la metà di fronte a quelli con cognome tedesco. Negli elenchi è indicato il Comune di residenza degli aspiranti, non quello di nascita; ma il Comune di nascita risulta dai documenti relativi agli aspiranti che conseguirono la nomina. Dai certificati dei sindaci non è dato rilevare alcun elemento da cui l'attestazione del carattere di "oriundo" fu ricavata.

Dall'insieme di queste risultanze si può evincere che l'interpretazione data al termine "oriundo" nell'unica applicazione che fu fatta dal decreto del 1946 fu la più larga e, nello stesso tempo, la più semplice che fosse possibile. Oriundo dovette essere considerato il cittadino nato nei Comuni di quel territorio o nato da famiglia residente nei comuni stessi.

E la Corte ritiene che tale interpretazione sia quella esatta.

In mancanza di altre indicazioni, dalle quali si possa trarre un significato più specifico, non è possibile, in questo caso, dare al termine "oriundo" un senso diverso da quello letterale e corrente. Sarebbe, infatti, arbitrario pretendere che la famiglia dalla quale sia nato l'"oriundo" risieda nel territorio da una o due o più generazioni. Ancora più arbitrarie appariscono le ipotesi avanzate dalla difesa delle parti private, come, per esempio, quella che dovrebbe trattarsi di discendenti da famiglie i cui membri erano stati pertinenti dei Comuni della Provincia di Bolzano secondo le leggi austriache sul diritto di incolato e che avevano acquistato di pieno diritto la cittadinanza italiana in base al trattato di S. Germano.

Anche l'interpretazione logica conduce al risultato già enunciato. È chiaro che la legge ha voluto assicurare ai Comuni di una certa zona un segretario che conoscesse adeguatamente le lingue italiana e tedesca e conoscesse l'ambiente locale. Ora, per corrispondere a tali requisiti, non è affatto necessario appartenere a famiglie di vecchio ceppo in un determinato luogo: basta essere nati in quel luogo o essere nati da famiglia che in quel luogo aveva residenza.

Il richiedere qualche cosa in aggiunta tenderebbe non a reclutare un personale esperto ma a favorire determinati gruppi di popolazione: con che si andrebbe al di là dei fini che la legge in esame si propose di raggiungere.

3. - Se questa è la più corretta interpretazione dell'art. 1 dal decreto legislativo 13 dicembre 1946, richiamato dall'art. 21 della legge 9 agosto 1954, deve dirsi che la norma denunziata non appare in contrasto con la Costituzione.

Non è in contrasto con l'art. 3. Richiedendo che l'aspirante sia nato nei Comuni di un determinato territorio o sia nato da famiglia ivi residente, la legge non ha fatto alcuna distinzione di razza o di lingua. Chiunque sia nato nei Comuni indicati dalla legge in questione o sia nato da famiglia ivi residente può aspirare ad essere ammesso al corso, qualunque sia l'origine della sua famiglia. È quindi da escludere che si possa parlare di una discriminazione di razza. La nascita in un certo luogo o da famiglia che risiede nel luogo stesso è considerata dalla legge non perché si presuma l'appartenenza ad una determinata razza ma perché si presume che il cittadino abbia, per questo solo fatto della nascita in quel luogo o della appartenenza a quella famiglia, particolari attitudini in relazione agli scopi che la legge vuole conseguire.

Né il fatto che la legge richieda la conoscenza della lingua italiana e della lingua tedesca può costituire una "distinzione di lingua". È chiaro che la conoscenza delle due lingue è voluta come requisito attitudinale e non come indice di appartenenza a gruppi linguistici a favore dei

quali si intendono creare privilegi; tanto più che la legge richiede la conoscenza non della sola lingua tedesca ma la conoscenza, con pari importanza, della lingua italiana e della lingua tedesca.

Non basta accertare che la norma in esame non sia in contrasto con i precetti inderogabili posti nel primo comma dell'art. 3. La giurisprudenza di questa Corte è costante nel senso che il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni. Ma, pure sotto questo aspetto più generale, non può dirsi che, nel caso attuale, il principio di eguaglianza sia stato violato, giacché la particolare disciplina data dal legislatore all'assunzione di una determinata categoria di impiegati pubblici risponde alle esigenze del pubblico servizio in un settore ben delimitato: le segreterie dei Comuni in una zona di confine, in cui il funzionario meglio esplica il suo mandato se più a fondo conosce l'ambiente locale. Si aggiunga che non trattasi di funzionari addetti ad uffici statali né di funzionari con attribuzioni nelle quali è e deve essere preminente il carattere unitario delle funzioni statali, ma trattasi di funzionari che devono essere preposti alle segreterie di piccoli Comuni, in gran parte alpestri, con una popolazione a contatto della quale non è irragionevole che sia posto un funzionario bene edotto dalle particolari esigenze ambientali.

E, pertanto, mentre per altre zone del territorio nazionale o per altri uffici della stessa Provincia di Bolzano una norma di questo genere non sarebbe o potrebbe non essere giustificata, la norma stessa, tenuta presente la sua portata ed i fini ai quali si ispira, non può dirsi contrastante con il principio di eguaglianza.

Sotto lo stesso profilo della violazione del principio di eguaglianza, debbono essere esaminate le altre deduzioni prospettate dalla difesa delle parti private. Tali deduzioni mettono in luce come il sistema adottato per il reclutamento e per la carriera dei segretari comunali nella Provincia di Bolzano sia diverso da quello stabilito per il restante territorio. Ai fini del decidere, la Corte non ha bisogno di esaminare se e fino a che punto quelle deduzioni siano esatte. Per esempio, non sembra esatto che il territorio della Provincia di Bolzano sia inaccessibile, anche nei gradi alti, ai segretari comunali delle altre Provincie, essendo fuori dubbio che le disposizioni denunziate non si riferiscono al ruolo nazionale.

Ad ogni modo, anche se non tutte le deduzioni della difesa delle parti private siano accettabili, è innegabile che il sistema di reclutamento e di carriera dei segretari comunali del ruolo provinciale di Bolzano differisce notevolmente da quello comune, determinando disparità tra gli iscritti in detto ruolo e gli iscritti in tutti gli altri ruoli provinciali. Ma, come si è detto sopra, non sempre la disparità importa violazione del principio di eguaglianza, quando, da un lato, non ci sia contrasto con le disposizioni contenute nel primo comma dell'art. 3 della Costituzione, e, dall'altro lato, la disparità di trattamento corrisponda alle esigenze di una situazione differenziata, che richieda una particolare disciplina.

Le esposte considerazioni valgano anche per dissipare il dubbio avanzato dalla stessa difesa delle parti private circa una pretesa violazione di obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale. È manifesto che il sistema adottato con la norma denunziata è il più consono allo spirito degli accordi ai quali quella difesa si riferisce.

4. - Ciò che si è detto a proposito dell'art. 3 della Costituzione si estende, ed a maggior ragione, anche all'art. 51. Certo, il legislatore ordinario non potrebbe, in linea generale, disporre che ai pubblici uffici siano ammessi o ne siano esclusi i residenti in determinate zone del territorio nazionale o i cittadini che siano in determinate condizioni. Ma la norma in esame non ha inteso, come più volte si è notato, avvantaggiare un gruppo di cittadini, bensì ha inteso adottare un sistema di scelta fondato sopra criteri attitudinali. Se fosse lecito fare un paragone tra situazioni tanto diverse, si potrebbe dire che il criterio di scelta adottato in questo caso è analogo a quello per l'arruolamento nella Marina militare, che si effettua su liste di giovani che

vivono in determinate zone del territorio: anche in questo caso da un fatto (per esempio, la nascita in un luogo) si ricava l'indice di una migliore attitudine per un determinato ufficio o servizio.

5. - Le stesse considerazioni valgono a dimostrare come la norma in esame non sia neppure in contrasto con l'art. 120 della Costituzione.

È fuori dubbio che questa norma sia una applicazione, nel quadro dell'unità dello Stato, del principio generale di eguaglianza, sancito nell'art. 3 della Costituzione e ripetuto, nei riguardi del l'ammissione ai pubblici uffici, nell'art. 51: in quanto espressione di un principio, i divieti posti dall'art. 120 vincolano anche il legislatore statale. Ma, mentre per il legislatore regionale tali divieti sono assoluti ed inderogabili, lo stesso non è per il legislatore statale.

Il presupposto dell'art. 120 è che la legge regionale non può mai porre limiti ai diritti dei cittadini garantiti da quella norma, non essendo riconosciuto al legislatore regionale alcun potere in materia. Al legislatore statale, invece, al quale spetta di valutare i rapporti e gli interessi di tutta la collettività nazionale sotto l'aspetto dell'interesse generale, è permesso di identificare particolari settori di territorio o di popolazione al fine di dettare particolari discipline ispirate all'unico scopo di dare una più adeguata organizzazione ai pubblici servizi. È ovvio che l'apprezzamento discrezionale che il legislatore compie per enucleare le situazioni che richiedono particolare disciplina e per determinare la sfera e le modalità della disciplina stessa non può toccare l'ambito segnato dal primo comma dell'art. 3 della Costituzione e non può trascendere dai giusti limiti derivanti dal principio di eguaglianza:

il che, come si è dimostrato, è da escludere che sia avvenuto nel caso attuale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinta l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato,

dichiara non fondata la questione, proposta con l'ordinanza del Consiglio di Stato, V Sezione, 13 aprile - 28 settembre 1957 sulla legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, della legge 9 agosto 1954, n. 748, contenente modifiche alla legge 27 giugno 1942, n. 851, sullo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali, in riferimento agli artt. 3, 51 e 120 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 marzo 1960.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della

Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.