

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **52/1961** (ECLI:IT:COST:1961:52)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **BRANCA**

Udienza Pubblica del **21/06/1961**; Decisione del **05/07/1961**

Deposito del **11/07/1961**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1333 1334 1335 1336**

Atti decisi:

N. 52

SENTENZA 5 LUGLIO 1961

Deposito in cancelleria: 11 luglio 1961.

Pres. AMBROSINI - Rel. BRANCA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - 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 - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso notificato il 14 novembre 1960, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 17 successivo ed iscritto al n. 23 del Registro ricorsi 1960, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Provincia

di Bolzano, sorto a seguito della circolare diramata il 12 settembre 1960 dalla Giunta provinciale di Bolzano ai Comuni della circoscrizione per il rilevamento di dati statistici.

Vista la costituzione in giudizio del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano;

udita nell'udienza pubblica del 21 giugno 1961 la relazione del Giudice Giuseppe Branca;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il ricorrente, e l'avv. Feliciano Benvenuti, per la Provincia di Bolzano.

Ritenuto in fatto:

1. - Il 12 settembre 1960 la Giunta provinciale di Bolzano dirigeva a tutti i Comuni della Provincia una circolare con la quale, a norma dell'art. 37, primo comma, della legge provinciale urbanistica 10 luglio 1960, n. 8, li invitava a riempire, e a restituire entro il 31 agosto 1961, alcuni questionari relativi allo stato della popolazione (numero dei residenti e dei presenti), al movimento naturale di essa (nascite, morti, matrimoni), all'emigrazione e all'immigrazione nella Provincia per gli anni dal 1945 al 1960: in ciascuno dei questionari la popolazione doveva essere distinta secondo il gruppo etnico di appartenenza, da individuarsi guardando alla lingua comunemente parlata da ciascun abitante.

2. - Contro questa circolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha elevato conflitto di attribuzione con ricorso notificato il 14 novembre 1960.

Secondo la Presidenza del Consiglio la circolare esorbita dalla materia urbanistica, a cui si riferiscono gli artt. 4, 11, n. 6, e 13 dello Statuto speciale per il Trentino e l'Alto Adige e che è regolata in particolare dalla citata legge provinciale 10 luglio 1960, n. 8: infatti, la raccolta di dati relativi allo stato e al movimento della popolazione, tanto più in quanto si divida quest'ultima in gruppi linguistici, sarebbe del tutto estranea alle esigenze urbanistiche e, comunque, rientrerebbe nell'attività riservata allo Stato; il quale la svolge per mezzo dell'Istituto centrale di statistica (legge 9 luglio 1926, n. 1162, e R.D.L. 27 maggio 1929, n. 1285).

Inoltre, i questionari porrebbero le premesse per una disparità di trattamento fra cittadini di appartenenza a gruppi etnici diversi e perciò contrasterebbero con gli artt. 3 della Costituzione e 2 dello Statuto speciale.

Infine, lo stesso art. 37 della legge urbanistica provinciale, della quale la circolare vuole essere uno dei mezzi di attuazione, obbligherebbe i Comuni a fornire dati statistici di cui siano già in possesso e non ad effettuare nuovi rilevamenti, per di più estranei alla materia urbanistica.

La Presidenza del Consiglio, perciò, chiedeva che la Provincia di Bolzano fosse dichiarata incompetente ad effettuare o a far effettuare rilevamenti statistici come quelli previsti dalla circolare impugnata.

3. - La Provincia di Bolzano, da parte sua, nelle deduzioni del 23 novembre 1960 ricordava gli ostacoli che il Governo ha frapposto agli atti di rilevazione a cui si riferisce la circolare, prima chiedendone la sospensione per necessità elettorali, poi disponendola in via d'urgenza, tanto da provocare una motivata protesta dell'Amministrazione provinciale (lettera diretta l'11 novembre 1960 al Commissario del Governo).

La Provincia, riprendendo le osservazioni già fatte in tale protesta, rilevava che per

preparare il piano di coordinamento a norma della legge provinciale urbanistica è necessario conoscere la situazione di fatto sotto gli aspetti, oltretutto fisico, sociale e culturale, anche etnico e demografico, come risulta letteralmente dall'art. 6 della legge citata; affermava che l'art. 37 di questa legge impone agli enti pubblici non soltanto di fornire dati già in loro possesso, come vorrebbe la Presidenza del Consiglio, ma, testualmente, di "eseguire indagini... per l'attuazione e l'osservanza" della legge urbanistica, proprio come esige la circolare; aggiungeva che i dati relativi allo stato della popolazione forniti dall'Istituto centrale di statistica sono insufficienti ai fini della legge urbanistica e che le rilevazioni del movimento demografico sono necessarie per la attuazione di essa, permettendo di calcolare con un certo rigore non soltanto la popolazione attuale, ma anche quella futura; calcolo che non può essere estraneo a una seria programmazione urbanistica.

Il raggruppamento della popolazione secondo il gruppo etnico di appartenenza - concludeva la Provincia - non tende affatto a concretare disparità di trattamento, ma, all'opposto, a garantire ai gruppi etnici, in relazione alla loro consistenza, proprio quella parità di trattamento che è premessa di una armonica convivenza: la pianificazione di certe attrezzature collettive (scuole e istituzioni culturali) non potrebbe farsi se non si conosce il numero di persone che appartengono ai diversi gruppi linguistici.

La Provincia perciò chiedeva il rigetto del ricorso.

4. - Successivamente la Presidenza del Consiglio, con domanda del 14 dicembre 1960, illustrata nelle brevi note del 23 dicembre 1960, ha fatto istanza perché venisse sospesa l'esecuzione della circolare 12 settembre 1960; ma su questo punto una pronuncia non è stata necessaria, dato che la Provincia di Bolzano, con circolare del 27 dicembre 1960, ha sospeso essa stessa l'esecuzione.

5. - Fissata per la causa l'udienza del 21 giugno 1961, la Presidenza del Consiglio ha depositato una memoria il 17 maggio 1961.

In essa e nelle note precedenti l'Avvocatura dello Stato riafferma che l'iniziativa della Giunta provinciale di Bolzano dà luogo a nuove e complesse rilevazioni statistiche e che perciò esorbita dalla sfera di competenza della Provincia, quale risulta dalle norme costituzionali, non suscettibili di estensione in base a canoni interpretativi finalistici o strumentali. La materia statistica è regolata dalle leggi n. 1162 del 1926 e n. 2238 del 1929 ed è riservata allo Stato, che esercita la sua competenza per disposizioni del Governo ed a mezzo dell'Istituto centrale di statistica.

In questo caso i dati statistici sicuri, che possono servire all'attuazione della legge urbanistica provinciale, sono stati già forniti alla Provincia di Bolzano dall'Istituto centrale di statistica il 9 ottobre 1959. Gli altri, specialmente quelli relativi ai gruppi etnici, non risultando dai registri, esigono indagini delicate che i Comuni non sono in grado di avviare: rispetto ad essi, aggiunge l'Avvocatura dello Stato, l'arbitrarietà dei rilevamenti sarebbe tanto maggiore in quanto gli uffici comunali, non trovando elementi adeguati negli atti anagrafici, dovrebbero servirsi, in contrasto con ogni metodo statistico, dei criteri del tutto aberranti a cui accenna la lettera scritta dalla Provincia al Commissario del Governo l'11 novembre 1960: cioè dovrebbero argomentare genericamente, con l'ausilio della loro conoscenza dell'ambiente locale, dal nome e cognome e dal luogo di nascita o di provenienza di ciascun abitante. A questo proposito la Presidenza del Consiglio addita come sintomatico il fatto che la Provincia abbia ignorato persino gli uffici statistici provinciali.

Quanto agli artt. 6 e 37 della legge urbanistica provinciale, a cui si richiama nella circolare diretta ai Comuni e nelle deduzioni la Provincia di Bolzano, la Presidenza del Consiglio ribadisce che essi riguardano l'attuazione di quella legge; per la quale occorrerebbero (e basterebbero) i dati relativi allo stato e al movimento della popolazione e alla sua attività

edilizia ed economica in genere, non quelli dell'appartenenza all'uno o all'altro gruppo linguistico: lo scopo, a cui allude ora la Provincia di Bolzano, di garantire identità di sviluppo ai diversi gruppi etnici, è estraneo anche alla legge urbanistica provinciale. Ad ogni modo quei due artt. 6 e 37, se volessero attribuire alla Provincia la potestà di effettuare rilievi statistici, sarebbero costituzionalmente illegittimi secondo la Presidenza del Consiglio; la quale, in vista di ciò, chiede, subordinatamente, ma espressamente, che la Corte costituzionale promuova dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale dei due articoli.

6. - Nella discussione orale la Presidenza del Consiglio ribadiva le sue tesi.

La Provincia di Bolzano, sviluppando concetti esposti anche in una memoria, depositata il 14 giugno 1961 fuori termine, ricordava che l'Istituto centrale di statistica non ha il monopolio delle indagini statistiche, ma solo di quelle ordinate dal Governo: per le ricerche delle altre amministrazioni pubbliche esso "deve soltanto dare il proprio avviso vincolante" (art. 2, lett. d, R.D.L. 27 maggio 1929, n. 1285): lo ha riconosciuto la stessa Presidenza del Consiglio, in una situazione analoga, nella nota inviata il 20 gennaio 1957 alla Regione Trentino - Alto Adige. D'altro canto il fatto che nel caso presente la Provincia non abbia chiesto quel parere è questione estranea al giudizio della Corte costituzionale, attenendo alla semplice legittimità amministrativa della circolare impugnata. La quale, del resto, conclude sul punto la Provincia, si accontenta di dati per i quali è sufficiente lo spoglio dei documenti anagrafici e perciò, non chiedendo "notizie individuali", ma dati praticamente già in possesso dei Comuni, resta fuori dal campo delle indagini statistiche protetto dalla legislazione statale.

In particolare, quanto alle indagini sui gruppi linguistici, la Provincia ribatteva che esse, oltretutto consentite dall'art. 6 della legge urbanistica provinciale, rappresentano una necessità per qualunque piano territoriale di coordinamento: lo affermerebbe esplicitamente, per tutto il territorio nazionale, una nota pubblicazione del Ministero dei lavori pubblici ("I piani regionali", Roma 1952 - 53, vol. II), in cui si dice che "oggetto del piano... è... la popolazione con la sua struttura demografica. . le sue tradizioni, il suo linguaggio". Questa stessa pubblicazione (vol. I, p. 60) precisa che il piano deve preordinare il numero, le dimensioni e il tipo delle attrezzature e dei servizi, fra i quali rientra l'insegnamento: e la Provincia ricordava che i vari gruppi etnici hanno diritto a scuole separate, per le quali è necessario conoscere la consistenza di quei gruppi.

Essa, inoltre, nel merito, rilevava che proprio la pubblicazione delle Nazioni Unite richiamata dalla Presidenza del Consiglio, contrariamente all'asserto di quest'ultima, riconosce come dati più utili, rispetto ai gruppi etnici, quelli relativi alla lingua abitualmente parlata: proprio quel che ha fatto, nella circolare impugnata, la Provincia di Bolzano. Non diversamente, del resto, s'è contenuto lo Stato nel censimento del 1921.

La Provincia concludeva osservando che la legge urbanistica provinciale, di cui è attuazione la circolare impugnata, è costituzionalmente legittima poiché non invade un campo riservato allo Stato da principi costituzionali o da principi inattaccabili stabiliti dalle leggi dello Stato: tutt'al più ha soltanto derogato, con gli artt. 6 e 37, a norme derogabili della legge n. 1285 del 1929 in quanto e se attribuiscono poteri esclusivi ad organi statali come l'Istituto centrale di statistica; non solo, ma rispetto alla legge urbanistica provinciale manca un'impugnazione tempestiva da parte del Governo e, quanto ai rilevamenti statistici, essa è analoga a una legge regionale sarda del 6 aprile 1954, n. 5, della cui legittimità non si è mai dubitato.

Considerato in diritto:

1. - Innanzi tutto occorre rilevare che l'art. 6 della legge urbanistica provinciale 10 luglio 1960, n. 8, non indica i modi e gli strumenti attraverso cui la Provincia può acquisire quei dati, relativi alla situazione di fatto vista sotto l'aspetto etnico e demografico, che sarebbero necessari per il piano provinciale di coordinamento; né, come si chiarirà in seguito, l'indicazione precisa è contenuta nel successivo art. 37 della medesima legge. Non vi è detto, cioè, se la Provincia debba utilizzare rilevamenti già fatti da organi statali o non statali o se debba o possa avviare essa stessa, direttamente o per mezzo di altri enti pubblici, un'indagine specifica. Sotto questo punto di vista l'eccezione della Provincia, che rivendica a sé ogni tipo di ricerca statistica purché e sol perché strumentale alla realizzazione del piano, non può essere accolta.

La Corte non nega alla Provincia qualunque potere in materia di indagini statistiche, come, invece, glielo nega l'Avvocatura dello Stato, anzi riconosce che senza quelle indagini molte volte la Provincia non potrebbe legiferare o amministrare nelle materie ad essa riservate; ma osserva che non si può riconoscere alla Provincia la potestà di compiere o di imporre ad altri enti tutte le indagini che si prevedano utili all'attuazione della legge urbanistica: certe ricerche ed elaborazioni di dati statistici sono sottratte alla competenza della Provincia sia perché toccano materie, su cui insistono anche interessi statali o non provinciali, sia perché si svolgono in un campo che la Costituzione o la legge riservano allo Stato o ad enti diversi dalla Provincia. Perciò la controversia attuale, ai fini della sua risoluzione, deve essere ricondotta alle sue dimensioni e al suo oggetto, cioè al tipo e al contenuto delle indagini che la Provincia, con la circolare 12 settembre 1960, ha imposto ai Comuni.

2. - La circolare impegna i Comuni a rilevamenti completi sullo stato e sul movimento demografico provinciale, compreso il flusso migratorio da e per altre Province: i dati devono essere raccolti separatamente per ciascuno dei tre gruppi linguistici. Come sembra pacifico, mentre, per una parte della materia, la Provincia è già in possesso di prospetti che le sono pervenuti dall'Istituto centrale di statistica, per accertare il flusso migratorio diretto da o verso altre Province e la consistenza dei raggruppamenti etnici, occorrono ricerche nuove e specifiche, demandate dalla circolare ai Comuni; ricerche che, data la serietà d'impostazione del piano, devono essere compiute con una certa accuratezza e per un giro di 15 anni. Si tratta, comunque, di raccogliere dati che, pur se non risultano ora dai censimenti e dai registri anagrafici, potrebbero essere raccolti in futuro, come del resto si è fatto nel 1921, negli uni e negli altri.

Posto ciò, la Corte osserva che per tradizione e per legge il censimento è sempre opera dello Stato e il servizio anagrafico, pur essendo svolto da uffici comunali e anche nell'interesse dei Comuni, è un servizio di Stato diretto dai sindaci nella loro qualità di ufficiali di governo: lo stabiliscono anche la legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sull'anagrafe, negli artt. 3 e segg., e il regolamento esecutivo 31 gennaio 1958, n. 136, nella parte finale dell'art. 48 ("servizi statali svolti dai Comuni"). Una lata interpretazione di quest'ultima norma non esclude che la vigilanza sulle anagrafi sia devoluta ad organi regionali o provinciali: ma, mentre ciò non è avvenuto nel Trentino-Alto Adige (art. 76, n. 3, dello Statuto speciale), allo scopo occorre sempre un conferimento di poteri da parte dello Stato e non si può dimenticare che l'organo, se deve vigilare sulla raccolta di dati, perciò stesso è privo della potestà di raccogliarli. Inoltre, secondo questa Corte, dalla legge del 1954 sull'anagrafe, per il tessuto e per lo spirito delle sue disposizioni, dalle leggi che l'hanno preceduta, dalla disciplina relativa allo stato civile e dalla pratica dei censimenti risulta inequivocabilmente che tutta la materia delle rilevazioni demografiche, intese come ricerche da farsi per scopi pubblici e da organi pubblici, è riservata alla competenza dello Stato.

La Provincia di Bolzano, con la sua circolare, ha perciò invaso un campo che è sottratto alla sua potestà. In questo caso, inoltre, gli elementi relativi allo stato e al movimento intraprovinciale della popolazione sono già in possesso della Provincia, per cui una nuova indagine, da parte dei Comuni, sarebbe superflua e, in quanto conducesse a risultati differenti,

assai dannosa: mentre i rilevamenti sul flusso migratorio da e per altre Provincie e sulla consistenza dei gruppi linguistici interessano direttamente anche lo Stato perché la migrazione è un fenomeno che trascende l'ambito territoriale della Provincia ed è proprio dello Stato il compito primario di disciplinare i delicati rapporti fra uomini e gruppi di diversa origine etnica. Non è ammissibile che la Provincia di Bolzano si fondi su risultanze statistiche non necessariamente uguali a quelle a cui per avventura giungerebbe lo Stato quando intendesse, ad es. nel censimento di quest'anno, compiere analoghe indagini per conto proprio. Tutt'al più si può pensare che esse vengano condotte con la mutua collaborazione dei due enti.

3. - Non resta che esaminare l'art. 37, primo comma, della legge urbanistica provinciale, per vedere se esso abbia comunque attribuito alla Provincia, in materia di rilevazioni demografiche, quella potestà che è di regola statuale. A questo proposito la Corte costituzionale rileva subito che il fine, da cui è stata dettata tale norma, è di mobilitare genericamente enti ed organi pubblici per l'attuazione della legge urbanistica provinciale: la sua stessa genericità di formulazione esclude già di per sé che si sia voluto derogare a norme o a principi come quelli che si estraggono dalla legge anagrafica. D'altra parte gli adempimenti, che, con l'art. 37, si chiedono agli enti pubblici della Provincia, consistono testualmente nella comunicazione di dati statistici già in loro possesso o in informazioni ed indagini, che possano dare e condurre nell'ambito "della loro competenza", nella quale non rientrano, ovviamente, le pubbliche ricerche sullo stato e sul movimento della popolazione.

In conclusione, la circolare impugnata non è un atto d'esercizio d'una potestà della Provincia derivante dall'art. 37 della legge urbanistica provinciale; ma anzi finisce per violare la norma contenuta nella seconda parte di quella disposizione: infatti, i rilevamenti demografici non possono compiersi se non attivando uffici dello Stato, cosa che, in base alla medesima disposizione, deve essere preceduta da norme statali d'attuazione. Anche per ciò è innegabile che la circolare impugnata ha invaso la sfera di Competenza dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando sul conflitto d'attribuzione tra lo Stato e la Provincia di Bolzano, sollevato con ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 17 novembre 1960, dichiara che non spetta alla Provincia di Bolzano compiere e far compiere indagini statistiche sullo stato e sul movimento della popolazione della Provincia e sulla consistenza dei diversi gruppi linguistici;

annulla, per conseguenza, la circolare diramata dalla Provincia di Bolzano il 12 settembre 1960.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1961.

GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - Avv. GIUSEPPE CHIARELLI.

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.