

1/1992

QUADERNI DI RICERCA

ordinamento e amministrazione

**Il censimento demografico.  
Lineamenti giuridici ed organizzativi**

di

Giovanna Bellitti (\*) e Roberto Tomei (\*\*)

n. 1/1992

Sistema Statistico Nazionale

ISTAT

ISTITUTO NAZIONALE  
DI STATISTICA - ROMA

Piano ISTAT

001.422

/QVA

inv. R6368

BIBLIOTECA

# QUADERNI DI RICERCA

Ordinamento ed amministrazione

## **Il censimento demografico. Lineamenti giuridici ed organizzativi**

di

Giovanna Bellitti (\*) e Roberto Tomei (\*\*)

n. 1/1992

SISTEMA STATISTICO NAZIONALE

ISTAT

001.672/QUA

---

(\*) Istituto Nazionale di Statistica - Segreteria Generale del SISTAN

(\*\*) Istituto Nazionale di Statistica - Coordinamento tecnico ed organizzativo del SISTAN

<b>ISTAT - Biblioteca</b>	
Inventario S.B.N.	R.6368
Data	1998

UB049696

La serie "Quaderni di Ricerca" è destinata ad ospitare contributi originali sui temi della demografia, della sociologia, della metodologia statistica, dell'informatica, dell'economia, dell'analisi ambientale, della legislazione e dell'amministrazione. I contributi possono essere realizzati sia da esperti dell'ISTAT, che da studiosi esterni all'Istituto, e la loro diffusione in questa collana è diretta a suscitare commenti da parte del mondo accademico e scientifico. L'accesso ai Quaderni è approvato dal Comitato scientifico, sentito il parere di un referee.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Istituto.

La Redazione ottempera agli obblighi previsti dall'Art. 1 del D.L.L. 31.8.45 n.660.

Comitato scientifico: Prof. Guido M. Rey (presidente), Prof. Carlo Batini, Prof. Vincenzo Cerulli Irelli, Prof. Luigi Fabbris, Prof. Carlo Filippucci.

Segretario di redazione: Dott. Enrico Giovannini

Per richiedere i "Quaderni di Ricerca" rivolgersi a:

Servizio Studi Economici  
ISTAT  
Via A. Depretis, 74/B  
00184 - Roma  
Tel. 06/46733198  
Fax. 06/4884797 - 46733178

## Sommario

Gli autori sostengono che la natura giuridica del Censimento demografico va ricompresa nell'ambito dell'attività amministrativa. Essi poi descrivono l'organizzazione della struttura creata in occasione dei Censimenti, esaminando le operazioni, gli uffici e le procedure previste dalla L.9/1/91 n.11.

Una volta riscritta la complessiva organizzazione dei Censimenti, l'articolo affronta altri problemi come la fornitura e la segretezza dei dati; tutte le differenti possibilità di utilizzo dei risultati del Censimento (che hanno sicura natura ufficiale) in campo economico, sociale e politico.

## Summary

The authors assert that the juridical kind of the demographic census has to be considered within the administrative activities. Afterwards, they describe the organization of the structure made up just on the occasion of censuses, analyzing the operations, offices and proceedings provided by law n.11 on January 9, 1991.

Once described the whole organization of the census, the article deals with other problems; i.e. the supply and secretness of data; all the different possibilities of using census results (which have indisputable official nature) in the economic, social and political fields.



## 1. Natura giuridica<sup>(\*)</sup>

Per censimento demografico si intende quel "complesso di rilevazioni periodiche, per mezzo delle quali si determina, in modo diretto, simultaneo e generale, lo stato della popolazione, principalmente nella sua identità numerica e, secondariamente, nella struttura della varietà degli elementi che la compongono"<sup>1</sup>.

---

(\*) I paragrafi 1, 2 e 6 sono stati redatti da R. Tomei, i paragrafi 3, 4, 5 e 7 da G. Bellitti.

<sup>1</sup> Cfr. ZANOBINI, Corso di diritto amministrativo, V, Milano, 1952, 155. Se è appena il caso di ricordare che il censimento nominativo, a intervalli regolari, è operazione del tutto moderna, che comincia a manifestarsi nella metà del secolo scorso e si estende e perfeziona in questo (STEIN, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1866, 217), sembra tuttavia possibile rinvenire le tracce già presso i più remoti popoli dell'antichità, allorché esso si sostanziava in semplici enumerazioni di anime e cose a fini fiscali, amministrativi e commerciali. (Sui censimenti presso i cinesi CICCOTTI, *Il problema demografico nel mondo antico*, in *Metron*, 1931; su quelli presso gli assiri e i babilonesi DI TOMMASO, *La tecnica dei censimenti nelle tavolette di Mari*, in *Tresigma*, Roma, 1971 1-3 e segg.; su quelli presso gli egiziani VACCHINI, "Cenni storici sui censimenti dei popoli dell'antichità", Milano, 1950, 19; su quelli presso i greci BELOCH, *Die Bevolkerung der Griechisch-Romischen Welt*, Leipzig, 1886; su quelli presso i romani GUIZZI "Censores", in *Noviss.dig.it.*, Torino, 1957; DE MARTINO, *Nota sulla lex Julia municipalis*, in *Diritto e Società nell'antica Roma*, a cura di A. Dell'Agli e T. Spagnuolo Vigorita, Roma, 1979, 339-356).

La pratica dei censimenti, corredata da prescrizioni sempre più puntuali e vessatorie, funzionali alle esigenze dell'amministrazione finanziaria, si protrasse fino a quando la caduta dell'impero romano e la frantumazione del territorio non fecero venir meno l'utilità delle rilevazioni generali. Nel Medioevo si tornò nuovamente ad effettuare indagini statistiche, ma queste ebbero carattere episodico ed ambito circoscritto (talvolta limitandosi a considerare addirittura una sola città), esprimendo andamenti differenziati (per l'Italia ZDEKAUER, *De ordinamentis populi pistoriensis saec. XIII. Dissertatio*, Milano, 1891, che illustra la situazione di Pistoia ma accenna anche a quella di Siena; BELOCH, *La popolazione d'Italia ecc.*, in *Bullettin de l'Institut international de statistique*, 1888, 8; VIRGILII, *Censimento*, in *Dig.it.*, VII, 1887 - 1896, parte 1, 722; BRUNI, *Il nuovo catasto italiano*, Milano, 1833, 16).

Solo dopo la rivoluzione francese, con la sostituzione delle autorità locali ai parroci, si procedette alla istituzione dello stato civile laico, che, con l'egemonia napoleonica, passò anche in Italia. Tuttavia, di veri e propri censimenti nel senso moderno del termine si può parlare solo da poco tempo. Infatti, ad eccezione della Svezia, che già nel 1749 aveva proceduto all'istituzione di un servizio statistico e alla compilazione di tabelle di dati riassuntivi affidata ai parroci, il primo censimento moderno fu quello che si tenne nel 1790 negli Stati Uniti in ossequio ad un preciso disposto costituzionale. Tutti gli altri Paesi europei cominciarono le statistiche della popolazione solo nel XIX secolo. Nel nostro Paese, dove prima dell'unificazione uffici di statistica erano stati costituiti in varie città e diversi Stati avevano effettuato censimenti, poco dopo la proclamazione del regno si procedette alla costituzione dell'Ufficio statistico nazionale e all'esecuzione del primo censimento generale, ordinato con R.D. 8 settembre 1861 n. 227 (cfr. CARACCILOLO, *Stato e società civile, Problemi della unificazione italiana*, Torino, 1977, 47 e ss.).

Nel 1871 fu effettuato il secondo censimento demografico e quelli successivi si tennero, in base alle disposizioni contenute nella L.20 giugno 1871 n. 297, ad intervalli decennali fino al 1931. Alcune innovazioni, però, furono introdotte dal R.D. 6 novembre 1930 n. 1503, il quale stabilì che i censimenti generali della popolazione dovevano essere eseguiti con periodicità quinquennale, prescrizione poi ribadita dalla legge n. 766 del 1941 la quale, peraltro, precisava che la data del censimento successivo alla sua emanazione doveva essere stabilita con apposito provvedimento. Tuttavia, a partire dal 1941 si verificò che i censimenti generali seguirono ad intervalli decennali e di conseguenza la prefissata periodicità fu implicitamente abrogata (cfr. CORTESE, *Censimenti della popolazione*, in *Cinquant'anni di attività dell'Istituto Centrale di Statistica*, Roma, 1976, 89).

Benché il profilo tecnico, che è stato ed è tuttora attentamente studiato in sede statistica<sup>2</sup>, abbia sempre costituito l'aspetto di maggiore attenzione della problematica censuaria, questa, ad onta della scarsa elaborazione dottrinale, non appare del tutto priva di interesse sotto il profilo giuridico. La dottrina tradizionale e parte di quella più recente, partendo dal presupposto che il censimento ha come fine quello di accertare la consistenza della popolazione, lo ha ricompreso tra le attività di semplice accertamento che lo Stato periodicamente svolge nei riguardi della popolazione<sup>3</sup> oppure tra le attività amministrative ordinate alla strutturazione del corpo sociale (c.d. compiti di organizzazione)<sup>4</sup>.

Tale visione, tuttavia, è riduttiva, in quanto si limita a catalogare l'attività censuaria tra le funzioni statali, esaminandola esclusivamente sotto il profilo del fine cui essa è diretta, che è di accertamento in senso del tutto improprio, poiché si tratta solamente di un'attività, che ha per oggetto la raccolta di informazioni e per la quale è più corretto parlare di attività informativa amministrativa (carattere ora ulteriormente puntualizzato dal D. Lgs. n. 322/89), anziché di attività di accertamento, stante che essa non si esprime in atti aventi rilevanza giuridica esterna<sup>5</sup>. Inoltre, tale dottrina trascura di esaminare il profilo della natura del censimento, né chiarisce se l'attività censuaria sia o meno ordinata in procedimento amministrativo o se il risultato che ne scaturisce abbia o meno rilevanza giuridica.

Al riguardo, sembra di poter distinguere tra ordini di censimento e svolgimento dell'attività censuaria. I primi vanno ricompresi (insieme a quelli di chiamata alle armi, di mobilitazione civile, di precettazione, nonché ai bandi di concorso e di gare) tra gli atti amministrativi i quali, pur rivolgendosi a una pluralità indeterminata di soggetti (e avendo perciò carattere generale), non hanno contenuto normativo (cioè non sono diretti a innovare l'ordinamento giuridico), bensì tendono ad applicare norme preesistenti<sup>6</sup> sicché, come tali,

<sup>2</sup> Gli statistici definiscono il censimento una rilevazione diretta, nominativa, universale, simultanea, periodica. Ciò significa che i dati relativi alla consistenza della popolazione sono desunti direttamente da questa e non in via indiretta da altre fonti; che la popolazione medesima viene considerata ed enumerata nelle singole unità, nominativamente indicate; che l'indagine registra la totalità delle persone che abitano nel territorio o ad un determinato istante; che la rilevazione viene reiterata ad intervalli ragionevoli di tempo preventivamente fissati: in argomento v. FEDERICI, Istituzioni di demografia, Roma 1984, 48-49.

<sup>3</sup> Cfr. ZANOBINI, Op. cit., 153.

<sup>4</sup> Cfr. SANDULLI, Manuale di diritto amministrativo, Napoli, 1982, 839.

<sup>5</sup> Così M.S. GIANNINI, Accertamento, in Enc. dir. I, 1958, 219. La dottrina più recente ha esattamente evidenziato il carattere di "attività di informazione amministrativa" della statistica, quindi implicitamente anche del censimento, che ne rappresenta la forma più eminente: cfr. CERULLI IRELLI, Statistica (sistema statistico nazionale), in Enc. Dir., XLIII, 1990, 675.

<sup>6</sup> Cfr. SANDULLI A.M., Manuale di diritto amministrativo, XV ed., Napoli, 1989, 661. In argomento cfr.

rientrano nella previsione degli artt. 3 e 13 della L. n. 241/90, ossia, da un lato, sono sottratti dall'obbligo di motivazione, dall'altro, considerate le loro caratteristiche e finalità, dalla partecipazione procedimentale.

L'attività censuaria, invece, sembra da ascrivere al *genus* delle operazioni amministrative, nell'ambito del quale vanno ricondotte, accanto alle operazioni di censimento, le operazioni elettorali, l'iscrizione nelle liste di leva e così via. Le operazioni differiscono dai procedimenti, che sono individuati secondo l'unità della funzione e sono intesi a dar vita a un atto provvedimentale, mentre le prime sono un insieme di atti non costituenti esercizio di una funzione e "connessi fra loro solo per servire, ognuno come presupposto del successivo, ad un medesimo risultato pratico"<sup>7</sup>.

D'altro canto, occorre ricordare che i risultati censuari sono resi noti attraverso pubblicazioni a cura dell'Istituto Nazionale di Statistica, che, com'è noto, oltre a queste, diffonde periodicamente altri studi e ricerche in cui sono quantitativamente individuati i fatti reali che di volta in volta costituiscono oggetto di indagine. Nel nostro ordinamento, questa situazione non presenta carattere peculiare, vicende analoghe potendosi riscontrare nelle pubblicazioni, talvolta di molta importanza, di risultati di studi o di acclamamenti di fatti economici, alle quali periodicamente attendono altre figure soggettive, come il Ministero del tesoro, le Camere di commercio e la Banca d'Italia. In tutti questi casi, si tratta sempre di attività di studio che restano fuori dei procedimenti amministrativi. Pertanto, la pubblicazione dell'ufficio che rende noti certi fatti non è il risultato di un procedimento amministrativo, ma atto finale esterno di un'attività interna, quasi una semplice attività editoriale dell'ufficio stesso<sup>8</sup>. Tuttavia, può verificarsi (e in concreto si verifica) che i fatti acclarati dall'ufficio, pur non avendo come tali giuridica rilevanza, la ricevano da un'altra norma per i particolari fini che questa contempla. Quando tale eventualità si produce, la rilevanza giuridica attribuita all'oggetto refluisce sull'atto: il censimento della popolazione è un'acclamamento di un fatto rilevante, al quale l'atto attribuisce certezza

---

GIANNINI M.S., Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali, in *Foro it.*, 1953, III, 18; SANDULLI, Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo, *ivi*, 1954, IV, 217; ROMANO A., Sulla c.d. generalità dei provvedimenti prezzi del CIP, in *Foro amm.*, 1960, I, 960; SANTANIELLO, Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo, Milano, 1963; AMORTH, Impugnabilità e disapplicazione dei regolamenti e degli atti generali, in *Atti del IX Convegno di Varenna sui Problemi del proc. amm.*, Milano, 1964, I, 553. Per la manualistica recente cfr. GALATERIA-STIPO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 1989, 325; CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1991, 127 ss.

<sup>7</sup> Così BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987, 119. Configura le statistiche come "operazioni" già U. FRAGOLA, *Gli atti amministrativi non negoziali*, Milano, 1942, 156, dove ampia bibliografia della concorde dottrina precedente.

<sup>8</sup> Cfr. GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, II, Milano, 1970, 1011.



di dimensione. Tale fatto, peraltro, non ha effetti diretti nei rapporti intersoggettivi, ma può operare solo in via esterna, ossia come presupposto, fatto di legittimazione, condicio iuris ecc.<sup>9</sup>

Per ciò che concerne, da ultimo, la proclamazione dei risultati del censimento, ossia la dichiarazione della popolazione legale, va sottolineato che si tratta di profilo non disciplinato espressamente dalla legge, anche se la suddetta dichiarazione viene poi fatta in forma solenne, ossia con decreto del Capo dello Stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (da ultimo, cfr. DPR 25 marzo 1983, n.95). Ciò accade, tuttavia, in base ad una prassi amministrativa che risale al primo censimento della popolazione, quando si pensò di ricorrere allo strumento del decreto reale per attribuire all'accertamento statistico un effetto che la legge non aveva stabilito.

Quanto al valore di tale dichiarazione, si è osservato che esso non sembra essere vincolante, sicché, in caso di difformità tra i dati in possesso dell'ISTAT e il decreto presidenziale, non è questo a prevalere, ma si possono accertare i dati effettivi<sup>10</sup>.

## 2. Efficacia giuridica dei dati censuari

La Costituzione contiene alcuni principi che riguardano in modo più o meno diretto l'attività statistica (artt. 9,21,33,41, ecc.). Vi sono però in particolare due norme (gli artt. 56 e 57) che si riferiscono direttamente all'indagine totalitaria principale dell'Istat, cioè al "censimento generale della popolazione" in relazione all'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. In questo caso è evidente che la previsione esprime un riconoscimento di rango costituzionale dell'istituto del Censimento, sicché sarebbe necessario il ricorso al procedimento stabilito nell'art. 138 Cost. ove si volesse eliminare il collegamento elezioni-censimento.

Sempre in materia elettorale, ma regionale e locale, le relative norme prevedono che la popolazione c.d. legale sarà determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento generale, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di Statistica. Al riguardo, la giurisprudenza ha sottolineato che nel Censimento può essere

<sup>9</sup> Così M.S. GIANNINI, Op. ult. cit., 1014. Di questo Autore v. anche Certezza pubblica, in Enc. dir. VI, 1960, 769 e ss.; GILETTI, I censimenti demografici: disciplina giuridica, in Corr. Amm. 1962, 1555 e ss. ritiene invece che il censimento rientri tra le certezze legali ad uso necessario e non tra le certezze notiziali, come sembra più corretto ritenere. Ricomprendono tra le certezze notiziali i "bollettini statistici" GALATERIA e STIPO, Diritto amministrativo, L'attività, Roma, 1984, 198.

<sup>10</sup> Cfr. VACIRCA, Demografia e statistica, in Enc. Giur. Treccani, X, 1988, 4.

ravvisato un mezzo di accertamento dell'entità della popolazione che, arricchito da una cospicua gamma di elementi, presenta, rispetto all'anagrafe comunale, maggiore rispondenza alle esigenze di ordine elettorale ed una chiara finalità garantistica<sup>11</sup>.

Va, peraltro, precisato che il dato sulla popolazione legale assume rilevanza per le norme che vi fanno riferimento, soltanto fino a quando non siano resi noti i risultati del censimento successivo. Così, ad es., in materia elettorale l'art. 2 del T.U. 16 maggio 1960, n. 570, nel regolare la composizione dei consigli comunali rapportandola alla consistenza della popolazione, rinvia al risultato complessivo dell'ultimo censimento ufficiale in ordine temporale<sup>12</sup>. Così ancora, in materia edilizia, l'art. 57 del DPR 21 ottobre 1975, n. 803, che tratta della fascia di rispetto dell'abitato, in caso di ampliamento dei cimiteri, fa riferimento, per il computo della popolazione comunale, al dato risultante dall'ultimo censimento<sup>13</sup>.

Altre norme, viceversa, fanno riferimento agli ultimi dati sulla popolazione residente pubblicati dall'ISTAT, sicché occorre aver riguardo ai dati resi noti da quest'ultimo, quali risultano dall'aggiornamento operato attraverso il servizio anagrafico, che - com'è noto - rileva con continuità la variazione della popolazione. Così, ad es., la pianta organica delle farmacie viene sottoposta a revisione biennale sulla base della popolazione residente in ciascun comune nell'anno precedente a quello in cui si procede alla revisione e non già sulla base dei risultati dell'ultimo censimento (art. 2 della L. 2 aprile 1968, n. 475)<sup>14</sup>. Nel caso, poi, che la norma faccia riferimento ad un dato della popolazione senza alcuna ulteriore precisazione (cfr. art. 9 DM 18 aprile 1966, in materia di autorizzazione al trasferimento di sale cinematografiche), la giurisprudenza si è orientata nel senso che occorra aver senz'altro riguardo ai risultati ufficiali dell'ultimo censimento e non alla effettiva popolazione risultante dalle iscrizioni anagrafiche<sup>15</sup>. In altre ipotesi, infine, la giurisprudenza si è mostrata incline ad ammettere il ricorso al dato risultante dal registro della popolazione soltanto allorché non risultasse disponibile il dato censuario (criterio sussidiario)<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Così Cons. Stato, Sez. V, 12 giugno 1981, n. 240.

<sup>12</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 giugno 1981, n. 240; Id., 30 ottobre 1981, n. 528.

<sup>13</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 14 luglio 1982, n. 616.

<sup>14</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 1972, n. 348; Id., 9 maggio 1972, n. 362.

<sup>15</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 aprile 1974, n. 310.

<sup>16</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 gennaio 1985, n. 5.

### 3. Campo di osservazione

La legge 9 gennaio 1991, n.11, con la quale è stato indetto il 13 censimento generale della popolazione, ha previsto che si svolgesse contemporaneamente anche il 7 censimento generale dell'industria e dei servizi; inoltre nel campo di osservazione dei censimenti in esame sono ricomprese anche la rilevazione dell'importante fenomeno della immigrazione nonché quella relativa alla tipologia e consistenza delle istituzioni pubbliche e private<sup>17</sup>.

E' bene, peraltro, notare che l'interferenza tra il censimento generale della popolazione e quelli economici è notevole in quanto, da una parte, l'analisi congiunta dei risultati censuari consente una migliore conoscenza della società odierna, dall'altra, la relazione tra i dati ottenuti è necessaria per la qualificazione e l'identificazione di alcuni dati (ad es. per determinare la percentuale della popolazione addetta ai diversi settori economici, per stabilire la forza lavoro, ecc.)<sup>18</sup>.

La periodicità del censimento, che ormai già da tempo si è stabilizzata nella cadenza decennale, consente pertanto di poter svolgere studi e ricerche sulla evoluzione della realtà sociale economica ed istituzionale, nonché di prevedere stime circa i possibili interventi futuri da effettuare in campo politico e amministrativo per uno sviluppo equilibrato ed armonico del sistema nel suo complesso.

Fatta questa indispensabile premessa sui campi di osservazione dei censimenti, è bene procedere ad esaminare il campo di osservazione del censimento della popolazione.

Quest'ultima indagine totalitaria, richiamata anche dagli artt. 56 e 57 della Costituzione, ha come finalità principale la rilevazione dell'individuo attraverso le informazioni contenute nei fogli di famiglia e di convivenza<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Il 7° Censimento generale dell'industria e dei servizi consentirà di ottenere importanti informazioni sullo sviluppo economico e tecnologico del nostro Paese, nonché dati relativi alla localizzazione territoriale delle imprese, alla forma giuridica adottata ed altre notizie di rilievo. Una importante iniziativa a livello giuridico è rappresentata dalla rilevazione delle istituzioni private e pubbliche presenti sul territorio, in particolare quest'ultima indagine consentirà di realizzare uno "schedario delle istituzioni delle Pubbliche Amministrazioni" utile strumento di conoscenza dell'articolazione dello Stato e dei servizi erogati da esso alla collettività.

Un altro censimento infine parallelo ai precedenti è quello degli stranieri; questo tipo di informazione costituisce nella realtà odierna un dato veramente prezioso, se si riflette sul fatto che le società si avviano nella loro struttura a modificarsi in società multirazziali, con tutti i vantaggi ed i problemi che da questa evoluzione possono derivare.

La quantificazione degli stranieri con la individuazione della loro provenienza costituirà un utile strumento di conoscenza ai fini della previsione e dell'adozione di provvedimenti a livello normativo ed amministrativo.

<sup>18</sup> COLETTI, "Censimento", in Enc.dir., VI, 1960, 710 e ss.

Il campo di osservazione del censimento della popolazione rileva la consistenza numerica e la distribuzione territoriale della popolazione residente e della popolazione presente in ciascun comune alla data di riferimento<sup>20</sup>. Il concetto di popolazione residente di un comune, cui si riferiscono le disposizioni normative del censimento è quello stabilito dall'art. 43 del codice civile e dall'art. 3 del DPR 30 maggio 1986, n. 223 concernente il nuovo regolamento anagrafico.

Le unità di rilevazione del censimento della popolazione, invece, sono individuate dall'art. 6 del regolamento nella famiglia e nella convivenza, entrambe da intendere secondo l'identificazione che ne fa il regolamento anagrafico (artt. 4 e 5 del DPR n.223 del 1989).

Ai sensi dell'art. 4 del regolamento anagrafico, per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune, ma - viene precisato al secondo comma - una famiglia può essere costituita anche da una sola persona. Tale nozione di "famiglia anagrafica" si fonda sul fatto che funzione dell'anagrafe è quello di registrare i residenti nel comune, fornendo altresì notizie sulle persone coabitanti e legate dai vincoli specificati dalla norma. La definizione di famiglia anagrafica è così mutata rispetto al precedente regolamento, in quanto è stato abolito il "vincolo economico" (messa in comune di tutto o parte del reddito di lavoro o patrimoniale) tra i componenti della famiglia, quale elemento costitutivo della famiglia stessa; pertanto, non possono essere predisposte separate schede di famiglia per quei nuclei familiari che, pur avendo una situazione economica differenziata, continuano a coabitare.

---

<sup>19</sup> I fogli di famiglia sono articolati in tanti fogli individuali, quanti sono i componenti del nucleo, cui bisogna aggiungere le sezioni per la notizie sulle persone temporaneamente presenti nell'alloggio, i fogli relativi ai nuclei permanenti e a quelli temporanei nella convivenza, nonché i fogli sui singoli individui. Un'altra informazione rilevata attraverso il censimento è quella relativa alle abitazioni, alla tipologia delle stesse ed al titolo di godimento del bene.

<sup>20</sup> L'art. 1 del regolamento di esecuzione del censimento prevede che la data di rilevazione, ossia il tempo di riferimento delle informazioni censuarie, del censimento della popolazione è il giorno 20 ottobre 1991. Per l'individuazione del complesso della popolazione residente, assume poi particolare rilievo quanto disposto dal secondo comma dell'art. 3 del regolamento anagrafico in tema di assenza. Quest'ultima può essere determinata da una delle seguenti ragioni: a) emigrazione in altro Comune o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o temporanee; b) servizio di leva, di richiamo alle armi o di volontariato; c) istruzione, noviziato religioso; d) ricovero in istituti di cura per un periodo inferiore a due anni; e) detenzione in attesa di giudizio, condanna, obbligo di soggiorno per misura cautelare e rieducazione, purché tali misure non superino il periodo di cinque anni; f) affari, turismo, breve cura e simili; g) servizio statale all'estero; h) missione fuori sede, frequenza a corsi di qualificazione o aggiornamento professionale, nonché di avanzamento; i) imbarco sulle navi della marina militare.

In tutte queste ipotesi l'assente temporaneo è da ritenersi a tutti gli effetti presente in quanto, come è noto, egli non cessa di fare parte anagraficamente né del Comune di residenza né tanto meno della propria famiglia o convivenza.

Quanto alla convivenza, l'individuazione della relativa nozione si fonda sul particolare motivo che ha determinato l'associazione delle persone che la compongono: l'art. 5 fa riferimento a "motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili". Può così costituire convivenza la coabitazione in un appartamento determinata da motivazioni sociali e simili, ciò è al di fuori sia delle relazioni indicate nella definizione di famiglia anagrafica che delle tradizionali e note convivenze militari, religiose, assistenziali, ecc.

Il 13<sup>a</sup> censimento generale della popolazione, ma anche gli altri che si svolgono parallelamente, e che per la natura dei dati che rilevano è opportuno definire socio-economici, presentano rispetto al passato alcune differenze sotto il profilo giuridico-organizzativo ed alcune novità sotto l'aspetto tecnico-operativo.

Sotto quest'ultimo profilo, a ragione dell'utilizzazione di strumenti molto avanzati dal punto di vista tecnologico, in particolare con l'uso della telematica, si è realizzato un notevole progresso qualitativo e un complessivo miglioramento della efficacia delle operazioni censuarie dal punto di vista della definizione delle basi territoriali dei dati geostatistici e della comunicazione tra gli organi di censimento<sup>21</sup>.

Sono stati inoltre predisposti vari meccanismi per prevenire e controllare gli errori che si possono produrre nelle varie fasi del censimento: in pratica, si è cercato di realizzare un sistema tale da assicurare la qualità dei risultati in tutte le fasi anche attraverso l'effettuazione di indagini campionarie suppletive mirate, l'indagine di "copertura" e di "qualità"<sup>22</sup>.

#### 4. Organi

Sotto il profilo giuridico-organizzativo, bisogna innanzitutto ricordare il profondo cambiamento avvenuto nella statistica pubblica a seguito della emanazione del decreto

---

<sup>21</sup> Il telerilevamento del territorio nazionale ha permesso di individuare con maggiore precisione gli insediamenti abitativi ed ha consentito la realizzazione delle nuove carte topografiche dei Comuni.

<sup>22</sup> Nel rilevare i ritardi, il monitoraggio telematico consente un controllo costante sull'attività censuaria dei Comuni, in modo tale da intervenire tempestivamente sulle situazioni critiche. Le indagini campionarie di qualità e di competenza sono mirate ad assicurare la qualità dei dati censuari ed il grado di copertura del territorio, consentendo così di individuare e controllare eventuali errori prodotti durante lo svolgimento delle operazioni censuarie.

legislativo 6 settembre 1989, n. 322, che ha istituito il Sistema Statistico Nazionale<sup>23</sup>.

La riforma ha delineato il nuovo assetto organizzativo della statistica pubblica individuando gli organi che compongono il Sistema e ha precisato le modalità di esercizio della relativa attività. Questa è espletata da soggetti della P.A., anche se - come è noto - l'attività oggetto della funzione è pur sempre disciplinata, nella fase dinamica, da metodi e norme codificati da una specifica disciplina: la Statistica.

Il censimento, tenutosi nel 1991, si è svolto secondo la disciplina contenuta nella legge 9 gennaio 1991, n. 11 e nel relativo regolamento di esecuzione emanato con DPR 23 luglio 1991 n.254, nonché sulla base delle disposizioni contenute nell'accennato D.Lg. n.322 del 6 settembre 1989.

In particolare, per l'esecuzione dell'indagine totalitaria, della quale trattiamo, si può innanzitutto individuare una competenza a livello centrale che, ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo n. 322/89, fa capo all'Istituto Nazionale di Statistica; tale organo si avvale, nell'esercizio di questa funzione, della collaborazione degli uffici di statistica del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e delle amministrazioni da cui dipendono tali uffici (art. 6 del citato D.Lg. n.322/89 e art.10 del citato regolamento di esecuzione)<sup>24</sup>.

Gli Uffici di statistica delle amministrazioni facenti parte del sistema si trovano in posizione di codipendenza sul piano funzionale, in quanto esercitano attività del sistema e attività dell'amministrazione alla quale appartengono, mentre dal punto di vista organizzativo sono tipici uffici di staff di ciascuna amministrazione; il personale, invece, è a tutti gli effetti personale dipendente dall'amministrazione di appartenenza e perciò soggetto alle relative norme circa il rapporto di servizio (stato giuridico e trattamento

---

<sup>23</sup> Il Sistema statistico nazionale viene ricompreso tra le cosiddette amministrazioni nazionali (su cui v. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, 1988) da CERULLI IRELLI, *Statistica (Sistema statistico nazionale)*, in *Enc.dir.*, XLIII, 1990, 676. Sul sistema statistico nazionale v. pure ENDRICI, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1990, 1092 ss. e GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, *ibidem*, 1031 ss.

<sup>24</sup> Sui profili di diritto comparato della statistica pubblica v. ora CHITI, *Servizi statistici nazionali e Pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1984, III, 576 e segg. Per ciò che riguarda l'Italia, va detto che in origine, con la L. 5 luglio 1860 n. 4192, il servizio statistico fu incardinato nel Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, presso il quale furono istituite una divisione ed una giunta consultiva di statistica R.D. 9 ottobre 1861 n. 94, rispettivamente sostituite più tardi da una Direzione generale (R.D. 25 marzo 1883 n. 1262) e da un Consiglio superiore di statistica (R.D. 27 febbraio 1898 n. 120). Successivamente, coinvolto nelle trasformazioni operate all'interno dell'ordinamento della Pubblica amministrazione, l'Ufficio Statistico costituì di volta in volta parte integrante dell'organizzazione dei Ministeri più diversi, dall'Interno all'Industria, dal Lavoro all'Economia Nazionale, da dove infine fu staccato con la legge del 1926 poi modificata dal R.D.L. 27 maggio 1929 n. 1285, che procedette all'istituzione dell'ente autonomo, tuttora esistente, con la denominazione di Istituto Centrale di Statistica. Si tenga presente che la materia dei servizi statistici è oggi disciplinata dal decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989, emanato sulla base delle direttive contenute nell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400, concernente la Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

economico)<sup>25</sup>.

Ai fini dell'esecuzione della indagine totalitaria, l'ISTAT, quale organo principale del censimento, svolge una generale funzione di coordinamento di un complesso sistema delineato dalle disposizioni normative alle quali si è accennato in precedenza; tale funzione - strettamente connessa, da una parte, alla titolarità di un compito istituzionale sancito a livello normativo e, dall'altra, al prestigio tecnico di cui gode l'ente statistico - è esercitata nei confronti degli organi del censimento (di cui si dirà di seguito) attraverso l'emanazione di istruzioni (che hanno la veste giuridica di circolari) e la sovrintendenza (anche mediante interventi dei propri funzionari) di tutte le operazioni, assicurando con ciò il tempestivo e regolare svolgimento dei censimenti stessi. Per la realizzazione di questa complessa attività, l'ISTAT si avvale anche dei propri uffici regionali ed interregionali.

Tra gli altri compiti, comunque, è opportuno ricordare l'attività di informazione e pubblicità in merito alle rilevazioni censuarie, allo scopo di assicurare la collaborazione delle unità oggetto della rilevazione, nella fattispecie delle famiglie e delle convivenze. Tale compito informativo e divulgativo è attribuito - si ripete - all'ISTAT a livello nazionale ed in ambito regionale alla Commissione regionale di censimento, cui spetta anche il compito, nel territorio di competenza, di assicurare il regolare e corretto adempimento delle funzioni attribuite agli organi di censimento<sup>26</sup>.

Accanto al menzionato organo collegiale, il regolamento di esecuzione del censimento delinea una struttura organizzativa costituita da uffici cui sono attribuite competenze a livello provinciale e comunale, nonché l'attribuzione di funzioni specifiche, a ragione del fatto che la statistica è una funzione positivamente assunta dall'ordinamento<sup>27</sup>, al Prefetto ed al Sindaco.

In particolare, l'art. 15 del Regolamento attribuisce al primo dei predetti organi la generale responsabilità sul buon andamento delle operazioni di censimento nell'ambito della provincia, mentre l'art. 16 della medesima disciplina regolamentare, oltre a prevedere lo stesso tipo di responsabilità generale nell'ambito del Comune, prevede che il Sindaco

---

<sup>25</sup> Sulla codipendenza cfr. CANTUCCI, La dipendenza degli organi da più enti e la funzione di controllo, in Studi senesi, LX, 1946. Cfr. inoltre GIANNINI, M.S. Diritto amministrativo, Milano, 1988. Nella materia de qua, prima della riforma cfr. NAIM, Gli uffici statistici dei Comuni, in Statistica e Pubblica amministrazione a cura di R.Perez, Milano, 1983, 73 ss; dopo la riforma cfr. CERULLI IRELLI, op.ult.cit., p.680.

<sup>26</sup> La Commissione Regionale di Censimento è costituita con provvedimento del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica ed è composta ai sensi dall'art. 11 del Regolamento di esecuzione del censimento. Lo stesso articolo dispone che nelle Province autonome di Trento e di Bolzano si costituisca con le stesse modalità e con gli stessi compiti una commissione provinciale dei censimenti.

<sup>27</sup> Cfr. CERULLI IRELLI, op.ult.cit., 669 e ss.

assicuri anche il regolare svolgimento delle operazioni censuarie.

Occorre ricordare poi che la legge di riforma delle autonomie locali, nell'elencare le funzioni del Comune gestite per conto dello Stato, ha previsto anche la statistica; tale attività, pertanto, è esercitata, ai sensi dell'art. 10 della citata legge, dal Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo sotto la diretta vigilanza del Prefetto<sup>28</sup>.

L'art. 3 del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322, inoltre, attribuisce all'ufficio di statistica delle Prefetture la funzione di coordinamento, di collegamento e di interconnessione a livello provinciale di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta ed elaborazione dei dati statistici<sup>29</sup>.

Prima di trattare degli uffici operativi, è necessario accennare ad un organo collegiale cui sono attribuiti importanti funzioni ai fini del buon andamento del censimento: si tratta del Comitato Provinciale di Censimento, costituito ai sensi e con le modalità di cui all'art. 12 del regolamento di esecuzione<sup>30</sup>, che è chiamato ad assolvere compiti di vigilanza, controllo e, limitatamente ad alcune ipotesi, ad esercitare il potere di impartire (agli uffici comunali di censimento) direttive, ad es. per l'individuazione dei criteri e delle modalità di preselezione dei rilevatori e coordinatori, per la regolare ed uniforme applicazione delle disposizioni del regolamento di esecuzione del censimento, ecc.

Una volta tracciata nelle linee essenziali la struttura organizzativa diretta ad assicurare il buon andamento del censimento, occorre adesso trattare degli uffici operativi, cioè di quegli organi direttamente adibiti allo svolgimento delle operazioni censuarie: l'Ufficio provinciale e l'Ufficio Comunale di Censimento, da una parte, i coordinatori e i rilevatori, dall'altra.

Le funzioni di ufficio provinciale di censimento sono attribuite agli Uffici di statistica delle Camere di Commercio, costituiti ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322; in particolare, tali uffici, che rappresentano l'interfaccia dell'ISTAT in ambito provinciale, svolgono compiti di vigilanza e di assistenza, in tutte le fasi dell'operazione censuaria, nei confronti degli uffici comunali di censimento. Per la realizzazione di tali compiti gli uffici provinciali si avvalgono dell'opera di ispettori provinciali<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. GIOVENCO-ROMANO, "L'ordinamento comunale", Milano 1987.

<sup>29</sup> Cfr. CASSESE, "L'evoluzione dell'istituto prefettizio", in Cons. Stato, 1990, II, 555.

<sup>30</sup> Per la Valle d'Aosta e per le province autonome di Trento e Bolzano sono previste rispettivamente deroghe alle modalità di costituzione del Comitato e nel secondo caso le funzioni del predetto organo sono svolte dalla Commissione Provinciale di Censimento (art. 12, punto 2 e 3 del regolamento di esecuzione).

<sup>31</sup> Per quanto riguarda in particolare il complesso delle attribuzioni si rinvia all'art. 13 del regolamento di



L'Ufficio comunale di censimento coincide con l'ufficio di statistica per quei Comuni che abbiano provveduto a costituirlo ai sensi dell'art. 2 del citato D.Lg. 322/89; per i Comuni che ne sono privi, il Sindaco ha l'obbligo di costituire protempore un ufficio cui attribuire le stesse funzioni, preponendo alla sua direzione un dipendente comunale tecnicamente idoneo. In ogni caso, il segretario comunale risponde del buon andamento dell'ufficio.

All'ufficio comunale sono affidati i compiti connessi alla raccolta delle informazioni presso le unità di rilevazione, ma sono anche attribuite le funzioni preliminari e, limitatamente a taluni aspetti, quelle successive. Spetta, perciò, all'ufficio comunale l'esecuzione delle operazioni connesse alla ripartizione del territorio comunale in sezioni di censimento, la selezione, l'individuazione ed il controllo sui rilevatori e sui coordinatori, la predisposizione di rapporti periodici sull'andamento delle operazioni all'Ufficio provinciale di Censimento, nonché l'esecuzione di tutte le altre operazioni censuarie indicate nel capo IV del Regolamento di esecuzione<sup>32</sup>.

Come si è detto, la raccolta delle informazioni presso le unità di rilevazione, nella fattispecie famiglie e convivenze, viene effettuata dagli uffici comunali di censimento che, per questo compito, si avvalgono dell'opera dei rilevatori. A questi ultimi è affidato l'incarico di individuare le unità di censimento, di distribuire e di ritirare i questionari compilati, oltre che di collaborare con le famiglie al fine di garantire risposte complete ed esaurienti ai quesiti contenuti nei modelli di rilevazione<sup>33</sup>.

I rilevatori ed i coordinatori sono nominati con provvedimento del Sindaco e selezionati sulla base dei criteri e delle modalità indicate nell'art. 4 della legge 9 gennaio 1991, n. 11 e negli artt. 19, 20 e 22 del regolamento di esecuzione del censimento<sup>34</sup>

Ai sensi dell'art. 4 della citata legge e dell'art. 21 del connesso regolamento di esecuzione, i Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti si avvalgono dell'opera dei coordinatori nella misura "non superiore di uno per ogni dieci rilevatori"<sup>35</sup>.

esecuzione del censimento.

<sup>32</sup> Sulle funzioni svolte dall'Ufficio Comunale di Censimento si rinvia in particolare all'art. 14 ed agli artt. 17 e ss. del regolamento di esecuzione del censimento.

<sup>33</sup> Per quanto riguarda, in particolare, i compiti del rilevatore si rinvia all'art. 23 del regolamento di esecuzione.

<sup>34</sup> Il censimento 1991 ha visto impiegati complessivamente nello svolgimento delle operazioni censuarie circa 100.000 rilevatori e circa 6.000 coordinatori.

<sup>35</sup> In taluni casi eccezionali il rapporto di un coordinatore ogni dieci rilevatori ha subito deroghe, che si sono concretizzate nella concessione da parte dell'Istituto Nazionale di Statistica di un'ulteriore unità; ciò si è verificato a causa dei particolari problemi connessi alla natura del territorio, oppure di speciali necessità

I coordinatori svolgono funzioni di controllo, di assistenza e di verifica sull'attività svolta dai rilevatori; in loro assenza, le relative funzioni vengono svolte dall'Ufficio comunale di censimento.

L'affidamento delle funzioni di rilevatore e coordinatore (artt. 20 e 22 del regolamento) costituisce conferimento di incarico temporaneo con il carattere di lavoro autonomo; ad essi è attribuita, limitatamente al periodo di svolgimento dell'incarico, la qualità di incaricato di un pubblico servizio<sup>36</sup>.

## 5. Obbligo di risposta ai quesiti del censimento e fornitura dei dati censuari

Si è già evidenziato come i rilevatori svolgano un ruolo di fondamentale importanza nel complesso apparato predisposto per realizzare i censimenti. Ad essi, infatti, è affidato il delicato compito di individuare le unità di rilevazione, evitando che alcune di esse sfuggano all'indagine, distribuire e ritirare i questionari, nonché di collaborare con le famiglie e le convivenze per garantire la completezza e l'esattezza delle risposte fornite. I censiti, da parte loro, sono tenuti a collaborare con i rilevatori, atteso che sussiste un obbligo di legge che impone di "fornire tutte le notizie e i dati loro richiesti con i questionari di rilevazione". Si tratta di un atto dovuto, cioè è in adempimento di un obbligo, in quanto in caso di rifiuto di accettare i questionari o nel caso in cui i censiti non forniscano le notizie ed i dati richiesti, ovvero li forniscano scientemente errati o incompleti, scatta la sanzione prevista dall'art. 11 del D.Lg. 322/89, espressamente richiamata dall'art. 10 della legge n.11/91 e dall'art.25 del regolamento di esecuzione del censimento.

In quanto organo censuario, è l'ufficio di statistica del comune ad attivare la procedura per l'erogazione della sanzione. Trattasi di sanzione amministrativa pecuniaria, laddove in passato essa aveva natura penale, perché la norma parlava di ammenda, suscettibile tra l'altro di essere aumentata in caso di recidiva (art. 18 R.D.L. 1285/1929). Sotto il profilo procedurale, la contestazione dell'addebito deve essere preceduta da una diffida con la quale si invita a restituire il modello compilato entro un breve termine, trascorso inutilmente il quale si procede alla contestazione mediante notifica all'interessato, entro 90 giorni dalla scadenza del termine fissato in diffida. Qualora l'interessato non

---

organizzative.

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 34 del regolamento di esecuzione del Censimento, i rilevatori e i coordinatori sono soggetti al segreto d'ufficio ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e, in quanto incaricati di un pubblico servizio, al divieto di cui all'art. 326 del codice penale.

effettui di propria iniziativa il pagamento all'Ufficio del registro, il Prefetto procederà in conformità di quanto disposto dall'art.18 della legge n. 689/81<sup>37</sup>.

La fornitura dei dati censuari è disciplinata dagli artt. 11 della L. n. 11/1991 e 38 del relativo regolamento di esecuzione. Secondo quanto già disposto in passato (censimento 1981) e in coerenza con il nuovo assetto delineato dal D.Lg. n.322/89, la fornitura dei dati è stata regolata in modo tale da consentire una migliore e più opportuna utilizzazione dei dati censuari. In particolare si è adottato il seguente sistema: l'Istituto Nazionale di Statistica, una volta ultimate le necessarie operazioni di controllo, fornisce agli uffici di statistica delle Regioni e Province autonome, delle Province e dei Comuni (singoli o associati) che ne facciano richiesta i dati resi anonimi relativi alle singole unità di rilevazione, così da consentire alle amministrazioni in questione l'utilizzazione dei risultati censuari per elaborazioni statistiche di interesse locale. I dati inoltre possono essere forniti, con i criteri, le modalità ed i fini indicati in precedenza anche agli uffici di statistica delle Camere di commercio. La quantità e la qualità delle informazioni, d'altra parte, è tale da non consentire che le stesse possano essere tutte utilizzate a livello centrale, soprattutto perché l'ISTAT non può farsi interprete delle specifiche esigenze conoscitive locali. Da ciò discende la scelta normativa di consentire l'utilizzazione delle predette informazioni, anche disaggregate purché anonime, a livello decentrato<sup>38</sup>

Gli uffici di statistica delle amministrazioni locali, una volta acquisiti i dati censuari individuali e anonimi, diventano responsabili degli stessi anche nei confronti delle amministrazioni di appartenenza, le quali possono richiedere particolari elaborazioni statistiche, ma non hanno titolo né a conoscere i predetti dati, né tanto meno a utilizzarli per fini amministrativi<sup>39</sup>; l'utilizzazione dei dati censuari, in ogni caso, deve avvenire nel rispetto delle vigenti norme sul segreto d'ufficio e sulla tutela del segreto statistico (artt. 8 e 9, D.Lg. n. 322/89), peraltro espressamente richiamate dalla L. n.11/91.

L'art. 38 del regolamento di esecuzione, al fine di garantire la circolazione delle

<sup>37</sup> La sequenza di atti ed operazioni successiva alla inosservanza dell'obbligo statistico realizza così un vero e proprio procedimento sanzionatorio: cfr. GIANNINI, M.S., Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 1981, 357.

<sup>38</sup> Tale scelta, già anticipata dalla L. 864 del 1980, si può dire che ponga fine alla controversie insorte in passato in materia. Su queste cfr. Corte Cost., 11 luglio 1961, n. 52, in Giur.Cost., 1961, 1042 ss. e Corte Cost. 13 luglio 1963, n. 128, ibidem, 1963, 1411. Per la dottrina del tempo cfr. ESPOSITO, Osservazioni a Corte Cost., 11 luglio 1961, n. 52, in Giur.Cost., 1961, 1043-45. V. anche BARUCCHI, In tema di competenza delle Regioni a condurre indagini statistiche, in Giur.it., 1965, I, 366. Sui rapporti tra Sistema Statistico Nazionale e Regioni cfr. Corte Cost., 26 marzo, 1990, n. 139, in Giur.it., I,1,1991, 376 con nota di R.TOMEI e Corte Cost., 11 luglio 1991, n. 359.

<sup>39</sup> Cfr. CALOSSO, Commento alla L. 9 gennaio 1991, n.11 e Commento al DPR 23 luglio 1991, n. 254, rispettivamente in Prime note, 1991, 2, 172 ss. e 1991, 10, 253 ss.

informazioni censuarie, ha descritto dettagliatamente la procedura di fornitura dei dati. Innanzitutto, la richiesta deve essere effettuata dall'amministrazione in relazione ai compiti istituzionali (limitatamente al territorio di rispettiva competenza) e deve essere riferita ai dati relativi alle singole unità di rilevazione, concordando con l'ISTAT il supporto cartaceo, informatico o di altro tipo sul quale si desidera ricevere i dati. A tal proposito, è opportuno sottolineare che l'ufficio di statistica è responsabile della conservazione dei dati forniti dall'ISTAT ed ha l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per impedire alterazioni o cancellazioni degli stessi. Ulteriore obbligo che incombe sull'ufficio di statistica richiedente - in coerenza con le richiamate norme sul segreto statistico - è quello della predisposizione di una dichiarazione di impegno a utilizzare i dati censuari esclusivamente per fini statistici<sup>40</sup>. Salvo che per le Province autonome di Trento e Bolzano è stabilito, poi, che l'ufficio richiedente sia tenuto a rimborsare all'ISTAT le spese sostenute per la riproduzione e la spedizione dei dati<sup>41</sup>.

Presenta, infine, il carattere di obbligo generale il divieto, imposto agli uffici di statistica che hanno ottenuto i dati censuari dall'ISTAT, di "fornire gli stessi dati elementari ad altro ufficio pubblico o privato, ivi compresi gli uffici dell'amministrazione di appartenenza, fatte salve le deroghe previste dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322".

## 6. Censimento e anagrafe

Una delle principali finalità dell'indagine censuaria è l'aggiornamento dell'anagrafe. Ed invero, i due istituti sono stati tradizionalmente considerati "intimamente connessi e interdipendenti l'uno dall'altro"<sup>42</sup>, il servizio anagrafico venendo sempre regolato da

<sup>40</sup> Cfr. TOMEI, Il segreto statistico, in AA.VV., I sondaggi di opinione ed elettorali, Napoli, 1985; AA.VV., Segreto Statistico. Esigenze conoscitive e tutela della privacy (Atti del convegno di Lucca, 28-30 ottobre 1988) Lucca, 1990.

<sup>41</sup> Al fine di semplificare e snellire la procedura di fornitura dei dati, l'art. 38 del regolamento di esecuzione prevede che il responsabile dell'ufficio di statistica compili, all'atto della richiesta dei dati, appositi moduli informativi predisposti dall'ISTAT.

<sup>42</sup> Così ROSA, Anagrafe della popolazione, in Enc.dir., II 1958, 331. Cfr. inoltre RASERI, Popolazione, in Trattato di diritto amministrativo, diretto da V.E.Orlando, IV, 2, Milano, 1908; MAROI, Anagrafe e PAOLI, Anagrafe presso i greci, in Nuovo dig. it., I, 1937, 426 ss.; BONAUDI, Anagrafe, in Enc. it., III, 1929, 77; MARUCCIO, Anagrafe, in Noviss. dig. it., 1957, I, 593; LUCARELLI, Anagrafe, in Noviss. dig. it., Appendice, I, 1980, 302; GIAMPAOLINO, Anagrafe della popolazione, in Enc.Giur., II, 1988.

disposizioni contenute nelle leggi che disciplinavano il censimento. Col R.D. 31 dicembre 1864, n. 2105 ed annesso regolamento si procedeva all'istituzione, sia pure facoltativa, del servizio anagrafico per i comuni e si conferiva l'incarico ai prefetti di vigilare sul suo regolare funzionamento. L'art. 3 del predetto regolamento prescriveva che il registro della popolazione fosse strutturato con i risultati del primo censimento generale della popolazione, svoltosi il 31 dicembre 1861. Tuttavia, stante il carattere facoltativo della prescrizione normativa, molti comuni non procedettero all'istituzione del servizio, sicché la lacuna poté essere colmata solo dieci anni più tardi, a seguito dell'emanazione della L. 20 giugno 1871, n. 297, con la quale fu indetto il secondo censimento della popolazione del regno e nella quale ben tre articoli furono dedicati alla materia anagrafica. In tali disposizioni, non solo fu stabilito l'obbligo per i Comuni di tenere il registro della popolazione ma furono adottate anche norme specifiche sulla generale tenuta del registro stesso. E tale criterio si perpetuò anche in seguito, in quanto le successive leggi sui censimenti sempre riportarono disposizioni in materia anagrafica<sup>43</sup>.

Attualmente la materia è disciplinata dalla L. 24 dicembre 1954, n.1228, recante Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, e dal DPR 30 maggio 1989, n.223, di approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente<sup>44</sup>. Il legislatore del '54, consapevole dell'interdipendenza esistente tra i due istituti, attribuì - in conformità alle rispettive competenze istituzionali - la funzione di vigilanza sull'anagrafe al Ministero dell'Interno e all'Istituto Centrale di Statistica (art. 12). Ma è, in particolare, nel regolamento che si rinvencono numerose fattispecie che servono a evidenziare gli stretti legami esistenti tra censimento e anagrafe. A ragione della specifica competenza tecnica in materia censuaria, all'ente statistico sono così attribuite molteplici funzioni puntualmente individuate.

Innanzitutto, va ricordata la competenza, che potremmo definire di ordine generale, sostanziantesi nell'alta vigilanza sulla regolare tenuta delle anagrafi<sup>45</sup>. Tale funzione amministrativa, attribuita anche al Ministero dell'Interno, viene esercitata per mezzo di funzionari ispettori, ferma restando la vigilanza, esclusiva in questo caso, sull'adozione di modelli conformi agli appositi esemplari predisposti dall'ente statistico (art. 54). Questo

---

<sup>43</sup> Cfr. L. 15 luglio 1881, n. 308 e L.15 luglio 1900, n.261, che disponevano che con i risultati censuari si dovesse procedere all'aggiornamento dei registri della popolazione. Con esso è stato abrogato il regolamento di esecuzione della L. 24 dicembre 1954, n. 1228, sull'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, emanato con DPR 31 gennaio 1958, n. 136.

<sup>44</sup> Con esso è stato abrogato il regolamento di esecuzione della L. 24 dicembre 1954, n. 1228, sull'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, emanato con DPR 31 gennaio 1958, n.136.

<sup>45</sup> Sulla vigilanza cfr. ARCIDIACONO, La vigilanza nel diritto pubblico, Padova, 1984.

esprime inoltre il proprio avviso nelle vertenze che eventualmente sorgano tra uffici anagrafici in materia di trasferimento di residenza, la cui risoluzione spetta al Ministero dell'Interno, allorché esse riguardino comuni appartenenti a province diverse.

Anagrafe e censimento debbono considerarsi istituti fra loro complementari al fine di conoscere la consistenza quantitativa e qualitativa della popolazione, fermo restando che tale collegamento è limitato alle informazioni che possono formare oggetto di un possibile confronto. E' noto, infatti, che il censimento non si limita a fornire il dato quantitativo della popolazione residente sul territorio nazionale ma offre importanti informazioni qualitative, quali il sesso, l'età, il grado di istruzione, la professione, ecc.

La legge, pertanto, stabilisce che a seguito di ogni censimento generale della popolazione i comuni debbono procedere alla revisione dell'anagrafe, così da accertare la corrispondenza quanti-qualitativa di essa con le informazioni censuarie.

Tale operazione deve avvenire in conformità alle modalità tecniche fissate dall'ISTAT. Nell'intervallo tra i due censimenti, l'anagrafe deve essere però costantemente aggiornata, così da rispecchiare in ogni momento la situazione di fatto relativa al numero delle famiglie, delle convivenze e delle persone residenti nel comune. I dati vengono utilizzati, oltre che per finalità di ordine amministrativo (liste di leva, liste elettorali, ecc.), anche a fini statistici, a vantaggio sia delle amministrazioni che dei privati. Previa motivata richiesta e per esclusivo uso di pubblica utilità, l'ufficiale di anagrafe rilascia alle prime, anche periodicamente, elenchi degli iscritti nell'anagrafe della popolazione residente. Agli interessati, che ne facciano parimenti richiesta e per soli fini statistici e di ricerca, l'ufficiale di anagrafe rilascia poi, qualora il comune disponga di idonee apparecchiature, i dati anagrafici resi anonimi ed aggregati (art. 34 reg.)<sup>46</sup>.

Il collegamento tra statistica e anagrafe trova ulteriore conferma anche nella recente legge sulle autonomie locali, che attribuisce al Sindaco, quale ufficiale di governo, la gestione dei servizi (di competenza statale) elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare (art. 10).

Tale disposizione va raccordata con quella contenuta nell'art. 38 che, nel delineare in via generale le attribuzioni del Sindaco in qualità di ufficiale di Governo, al comma 1, lett. a) si riferisce "alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli (al Sindaco) dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica". Non può non rilevarsi, in proposito, la mancanza di coordinamento tra le due

<sup>46</sup> Al fine di circondare di particolari cautele l'organizzazione del servizio e di attribuire ai relativi atti particolare efficacia, l'art. 2 del regolamento anagrafico stabilisce che le funzioni di ufficiale di anagrafe siano svolte dal sindaco, che può delegarle, anche parzialmente e comunque dietro approvazione (in tal caso il nomen iuris corrisponde alla sostanza del provvedimento) del prefetto, ad un assessore, al segretario comunale o ad impiegati del comune ritenuti idonei.

norme, in quanto in base all'art.10, terzo comma, il sindaco deve esercitare le relative funzioni, mentre per l'art. 38, primo comma, egli deve sovrintendere alle stesse. Ed invero, quest'ultimo termine sembra più consono ad una situazione nella quale il Sindaco, lungi dall'esercitare direttamente le funzioni predette, si avvale degli uffici dell'amministrazione comunale, nel senso cioè che la gestione degli stessi è attribuita al comune come ente e poi affidata alla sovrintendenza del suo rappresentante di vertice; viceversa, la permanenza in capo al Sindaco della qualificazione di organo funzionalmente dipendente dagli organi statali, in quanto implica una titolarità propria dell'esercizio della funzione (solo delegabile ad altri soggetti), sia pure svolta attraverso gli uffici del comune, mal si concilia con un generico ruolo di sovrintendenza sull'attuazione dei relativi adempimenti<sup>47</sup>.

## 7. Considerazioni finali

In definitiva si può dire che i censimenti generali costituiscono la principale indagine del Sistema Statistico Nazionale e si configurano come "ricche miniere" di informazioni di varie discipline<sup>48</sup>.

I risultati censuari inoltre assolvono alla importante funzione di riferimento generale dei fenomeni demografici, territoriali, sociali, economici ed ambientali; ancora essi servono per la conduzione di indagini campionarie svolte nell'intervallo decennale; forniscono alle organizzazioni internazionali le informazioni di base per azioni politiche armonizzate; soddisfano, infine, le esigenze conoscitive di studiosi e operatori pubblici e privati.

Per ciò che concerne in particolare il profilo giuridico, occorre dire che i risultati censuari, attese le garanzie che li circondano, costituiscono senz'altro informazioni statistiche dotate del requisito della "ufficialità"<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. MARZANATI, Commento all'art. 10, in AA.VV., *Le autonomie locali* (L. 8 giugno 1990, n. 142), con il coordinamento di V. Italia e M. Bassani, Milano, 1990, 267. Tale incongruenza era peraltro già stata colta nel c.d. Progetto Pavia del 1976, nel quale i servizi statali in questione erano stati riportati entro l'area di competenza del Comune. Il mantenimento della qualificazione del Sindaco come ufficiale di Governo ricevette il parere negativo anche della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in quanto essa rimane estesa anche a funzioni relative a materie (ad es. sanità, edilizia) trasferite alle regioni: cfr. Atti parlamentari, Sen. Rep., Organismi bicamerali, seduta del 27 marzo 1990.

<sup>48</sup> CORTESE "La diffusione dei risultati censuari". in Atti del 2 Convegno su "L'informazione statistica in Italia" ISTAT, Roma, 1981.

Le norme che comunque fanno riferimento ai dati censuari sono troppo numerose per poter essere elencate; si può accennare alle leggi elettorali relative alla Camera ed al Senato, in materia di ripartizione dei collegi, le norme che regolano le elezioni amministrative e regionali, quelle che disciplinano il contributo dello Stato ai bilanci dei Comuni e molte altre<sup>50</sup>. In particolare, il censimento accerta ufficialmente il dato della popolazione legale, che è oggetto di un decreto del Presidente della Repubblica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Si tratta di un dato di evidente rilievo, attesa la molteplicità delle disposizioni che ad esso fanno riferimento per tutto ciò che ne consegue in ordine alla regolamentazione dei più diversi ambiti della vita associata.

Non va trascurata, infine, la novità introdotta dal D.Lg. n. 322/89 (art. 15, lett.f) sulla funzione dell'ISTAT in materia di studio e di ricerca sui risultati dei censimenti<sup>51</sup>. Tale ultima competenza consentirà una migliore utilizzazione della massa delle informazioni provenienti dai censimenti, nonché la disponibilità di dati statistici il più vicino possibile alla realtà indagata. L'applicazione delle tecniche di controllo sulla qualità dei dati alle quali si è accennato in precedenza, infine, concorrerà - insieme agli altri meccanismi organizzativi e giuridici che sono stati predisposti in occasione del censimento - a garantire una esigenza particolarmente avvertita in ordine al dato statistico, ossia la sua affidabilità<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> REY "Statistica ufficiale tra coinvolgimento e neutralità", in Atti del Convegno "Statistica e Società", Roma 1989, pag. 390. L'A. ritiene che sono dati statistici ufficiali quelli prodotti da "una struttura istituzionalmente preposta a tale funzione che, garantendo l'osservanza di procedure tecniche basate su salde conoscenze scientifiche e su risorse finanziarie pubbliche ed essendo sottratta, per l'autonomia conferitale, ad influenze perturbatrici, assicuri ai dati statistici la necessaria obiettività, completezza, coerenza, tempestività e affidabilità". In argomento cfr. inoltre lo studio fondamentale di SANDULLI e BALDASSARRE, Profili costituzionali della statistica in Italia, in Dir. e Soc., 1973.

<sup>50</sup> Per un'indagine più approfondita cfr. CORTESE "Dati statistici e disposizioni legislative", in Stato civile italiano, 1980, 225 e ss.

<sup>51</sup> Più ampiamente sulla ricerca scientifica cfr. da ultimo MERLONI, in Enc.dir., ad vocem, XL, 1989, 393 ss.

<sup>52</sup> In argomento cfr. REY, Statistica ufficiale, cit., p.403.



## Quaderni di Ricerca ISTAT

### ECONOMIA E AMBIENTE

### FAMIGLIE E SOCIETA'

1/1992 - A. Righi e R. Palomba - *Child Cost and Child Value in Italy. Attitudes, Facts and Intentions*

2/1992 - A. Caputo e C. Putignano - *Popolazione staniera e devianza. Caratteri strutturali, costi socio-economici, possibili scenari per gli anni '90*

### METODOLOGIA E INFORMATICA

1/1992 - F. Crescenzi - *On Estimating Population Uniques. Methodological Proposals and Applications on Italian Census Data*

2/1992 - G. Coccia - *Disclosure Risk in Italian Current Population Surveys*

### ORDINAMENTO E AMMINISTRAZIONE

1/1992 - R. Tomei e G. Bellitti - *Il censimento demografico. Lineamenti giuridici e organizzativi*

2/1992 - R. Tomei e G. Bellitti - *L'accesso ai dati statistici*