CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **730/1988** (ECLI:IT:COST:1988:730)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **08/03/1988**; Decisione del **20/06/1988**
Deposito del **30/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **06/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13161**
Atti decisi:

N. 730

SENTENZA 20-30 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 6 gennaio 1981, depositato in Cancelleria il 20 gennaio successivo ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 1981 per conflitto di attribuzioni sorto a seguito della circolare prot. IV - 13528/4.12 diramata il 13 maggio 1980 dalla Regione Toscana (Dipartimento assetto del territorio) e concernente: "Preparazione piani topografici per il censimento 1981 Richiesta designazione-convocazione riunioni".

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 1988 il Giudice costituzionale Aldo Corasaniti;

Uditi l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1. - Con circolare prot. IV/13528/4.12 del 13 maggio 1980 la Regione Toscana disponeva, in vista del censimento generale della popolazione del 1981 di: a) costituire un gruppo di lavoro regionale col compito di definire i criteri per la stesura dei piani topografici di censimento e di dare su questi ultimi un parere preliminare all'approvazione formale da parte dell'ISTAT; b) promuovere un Comitato di coordinamento regionale col compito di istruire il personale di ogni Comune e segnalare le esigenze di sostegno tecnico.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, assumendo di aver preso conoscenza della circolare solo il 10 novembre 1980, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzioni con atto notificato il 6 gennaio 1981, lamentando l'invasione della sfera di competenza dello Stato in materia di anagrafe della popolazione ed attività connesse, quale è il censimento. L'art. 3 della legge n. 1228 del 1954 attribuisce al Sindaco la funzione di "ufficiale dell'anagrafe" nella sua qualità di "ufficiale del Governo"; in tale veste il Sindaco "provvede alle delimitazioni del territorio comunale in frazioni geografiche ed alle suddivisioni di queste in sezioni di censimento ai fini del censimento generale della popolazione, formando un piano topografico" che viene poi esaminato ed approvato dall'Istituto centrale di statistica a norma degli artt. 9 della legge n. 1228 del 1954 e 33 del d.P.R. n. 136 del 1958. Il potere di direttiva e di vigilanza sulla formazione e sulla tenuta delle anagrafi della popolazione, poi, spetta esclusivamente al Ministero dell'Interno ed all'ISTAT e quindi allo Stato. Ad avviso dell'Avvocatura l'iniziativa della Regione Toscana non è compatibile con gli artt. 117 e 118 Cost. e con il d.P.R. n. 616 del 1977.

L'Avvocatura dello Stato chiede pertanto che si accerti "che spettano esclusivamente allo Stato... la formazione dei piani topografici di censimento ed il potere di direttiva e di vigilanza in materia", con conseguente annullamento della circolare impugnata.

3. - Con atto del 15 gennaio 1981 si è costituita in giudizio la Regione Toscana eccependo l'infondatezza del ricorso.

Deduce la Regione di non aver invaso la competenza statale in materia di anagrafe, ma di essersi limitata a promuovere nell'ambito delle proprie competenze in materia urbanistica "un'attività di coordinamento e di sostegno che... incentivasse le Amministrazioni comunali a costruire "una maglia informativa elementare valida per ogni operazione di conoscenza e di programmazione territoriale". Tale iniziativa, ad avviso della Regione, è un'esplicazione "sia del potere generale di raccolta di informazioni che spetta a qualunque amministrazione pubblica in relazione alle proprie funzioni, sia del potere specifico di "conoscenza" riconosciuto alle Regioni dall'art. 80 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 in relazione alla disciplina del territorio".

La circolare ha, del resto, semplicemente formalizzato una prassi in precedenza concordata a livello tecnico con l'ISTAT: i rapporti tra quest'ultimo e le Regioni ai fini di elaborazioni statistiche di interesse locale sono infatti espressamente previsti dall'art. 2 della legge statale n. 864 del 1980.

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 12 maggio 1981, chiedeva la sospensione dell'esecuzione della circolare impugnata in quanto, in pendenza del conflitto di attribuzioni, la Regione Toscana aveva continuato a dare attuazione al provvedimento e,

nell'imminenza del censimento, fissato per il mese di ottobre 1981, gli effetti di un'evenutale sentenza di accoglimento rischiavano di essere pregiudicati.

La Regione Toscana resisteva deducendo, tra l'altro, che non era contestabile l'esistenza di un interesse della Regione ad offrire la propria collaborazione tecnica ai soggetti investiti, nella materia in esame, di competenze formali. L'art. 2 della legge n. 864 del 1980, infatti, impone all'ISTAT di fornire alle Regioni i dati raccolti nel corso del censimento, in quanto esse, al pari dei Comuni, sono i centri principali di utilizzazione di tali dati. Le Regioni, poi, in forza degli artt. 117 Cost. ed 80 d.P.R. n. 616 del 1977 svolgono attività conoscitiva in materia urbanistica, esercitando poteri amministrativi che si incrociano con quelli relativi alla rilevazione censitoria.

Con ordinanza n. 168 del 1981 la Corte, ritenuto che le gravi ragioni dalle quali dipendeva la sospensione dell'esecuzione dell'atto non potevano risolversi nell'eventuale ritardo della decisione di merito, ritardo che comunque non avrebbe determinato di per sé la cessazione della materia del contendere; ritenuto che nessun danno irreparabile potesse essere prodotto dalla circolare impugnata, rigettava l'istanza di sospensione.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso conflitto di attribuzioni nei confronti della Regione Toscana, in ordine alla circolare prot. IV/13528/4.12 del 13 maggio 1980 con la quale l'assessore all'urbanistica (Dipartimento assetto del territorio) della Regione Toscana predispone iniziative regionali in vista del censimento generale della popolazione del 1981.

Viene dedotta l'invasione della sfera di competenza dello Stato in materia di anagrafe della popolazione ed attività connesse e si chiede venga accertato che spettano esclusivamente allo Stato la formazione dei piani topografici di censimento ed il potere di direttiva e di vigilanza in materia.

2. - Il ricorso non è fondato.

La legge 24 dicembre 1954, n. 1228, recante l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, premesso (art. 3, primo comma) che il sindaco, quale ufficiale del Governo, è ufficiale dell'anagrafe, dispone all'art. 9:

a) che il Comune provveda alla individuazione e delimitazione delle località abitate, alla suddivisione del territorio comunale in frazioni geografiche con limiti definiti in base alle condizioni antropogeografiche rilevate ed alla esecuzione degli adempimenti connessi;

b) che "i limiti ed i segni relativi" vengano tracciati su carte topografiche;

c) che il piano topografico costituito dalle dette carte sia sottoposto, per l'esame e l'approvazione, all'istituto centrale di statistica e venga tenuto al corrente a cura del Comune stesso. La stessa legge stabilisce, all'art. 12, che la vigilanza sulla tenuta delle anagrafi sia esercitata dal Ministero dell'interno e dall'Istituto centrale di statistica.

Il regolamento di esecuzione della legge sull'anagrafe della popolazione, reso con d.P.R. 31 gennaio 1958, n. 136, agli artt. 33, 34 e 35 detta le disposizioni per la redazione del piano topografico relativo al censimento generale della popolazione, per il suo aggiornamento e per la sua tenuta.

Il servizio anagrafico è una funzione dello Stato, che la esercita per mezzo di un organo proprio, e cioè il sindaco, nella sua veste di ufficiale di governo. Esso ha per oggetto la registrazione delle vicende attinenti alla composizione delle popolazioni considerata nel suo aspetto complessivo in un dato momento (censimento), ovvero nelle singole modificazioni (operazioni di registrazione anagrafica). Il censimento è, dunque, null'altro che una particolare, periodica, esplicazione di tale funzione.

Nel caso in esame, occorre stabilire se le attività poste in essere, e gli scopi perseguiti, dalla regione implichino interferenza con le cennate attività svolte dallo Stato direttamente (Istituto centrale di statistica), o dagli organi comunali in attuazione della competenza statale.

Dalla lettura della circolare impugnata si evince che scopo dell'iniziativa della regione Toscana è "di determinare, attraverso una razionale suddivisione del territorio in sezioni di censimento, una maglia informativa elementare valida per ogni operazione di conoscenza e di programmazione territoriale". In tale prospettiva la regione intende "assumere compiti di coordinamento e di sostegno per la formazione dei piani topografici di censimento" secondo un piano articolato nelle operazioni ivi contestualmente descritte: formazione di un gruppo di lavoro regionale per la definizione di criteri per la stesura dei piani topografici di censimento e per la formulazione su di essi di "un parere preliminare all'approvazione formale da parte dell'ISTAT"; promozione di un comitato di coordinamento diretto ad istruire il personale di ogni comune e segnalare le esigenze di sostegno tecnico; indizione di riunioni dei comuni nell'ambito di ciascuna associazione intercomunale; sostegno dei comuni che ne facciano documentata richiesta con personale tecnico.

Ora è anzitutto da rilevare che si tratta di attività e di dati messi a disposizione dei comuni, e per essi dello Stato, in occasione del censimento, e non di prescrizioni procedimentali imposte ai comuni stessi in relazione alle operazioni del censimento loro proprie.

Ma, quel che più conta, è che prestazioni e risultati, tutti riconducibili a una sorta di collaborazione tecnica offerta ai comuni, a null'altro tendono, per quel che concerne l'interesse della regione, che ad acquisire una serie di informazioni utili per le operazioni "di conoscenza e di programmazione territoriale", il che per sé stesso esclude che la predisposizione di essi importi interferenza o turbamento rispetto alla funzione statale qui considerata.

Al riguardo va considerato che la regione è attributaria, per trasferimento operato dall'art. 79 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, delle funzioni amministrative relative all'urbanistica, e che tali funzioni, secondo la definizione data dal successivo art. 80, concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.

La legge 18 dicembre 1980, n. 864, di poco posteriore al provvedimento impugnato e concernente appunto il dodicesimo censimento generale della popolazione, all'art. 2 stabilisce poi che l'ISTAT è tenuto a fornire alle regioni, alle province ed ai comuni che ne facciano richiesta "i dati, resi anonimi, relativi alle singole unità di rilevazione da utilizzare per elaborazioni statistiche di interesse locale".

Emerge in tal modo l'esistenza di un indirizzo normativo nel senso di tracciare nella soggetta materia un quadro di rapporti fra Stato e regioni inspirato al princìpio di leale cooperazione, cui sempre i rapporti anzidetti devono uniformarsi, come più volte sottolineato da questa Corte (sentt. n. 359 del 1985, n. 201 del 1987; ord. n. 495 del 1988).

A tale princìpio è conforme il programma posto con la circolare impugnata, sia per quanto concerne l'offerta di collaborazione tecnica che per quel che riguarda la richiesta e l'acquisizione di informazioni utili a fini di conoscenza e programmazione territoriale. A

quest'ultimo proposito, va ricordato come, secondo le pronunce di questa Corte sopra indicate, il princìpio di leale cooperazione trova la sua più elementare e generale espressione nell'imposizione del dovere di mutua informazione, sicché le richieste e le attività inerenti alle reciproche informazioni per loro natura non sono invasive delle rispettive competenze dello Stato e della regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta alla regione preordinare, con la circolare prot. IV/13528/4.12 del 13 maggio 1980: la costituzione di un gruppo di lavoro regionale col compito di definire i criteri per la stesura dei piani topografici di censimento e di dare su di essi un parere preliminare all'approvazione formale da parte dell'ISTAT; la promozione di un comitato di coordinamento regionale col compito di istruire il personale di ogni comune e segnalare le esigenze di sostegno tecnico; l'indizione di riunioni di tutti i comuni nell'ambito di ciascuna associazione intercomunale; il sostegno tecnico, con proprio personale, ai comuni che ne facciano documentata richiesta;

Rigetta di conseguenza il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della regione Toscana indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.