

Breviaria Iuris
fondati da
G. Cian e A. Trabucchi

CAVALLO PERIN

ROMANO

commentario breve
al
testo unico sulle
AUTONOMIE LOCALI

CEDAM

14

Compiti del comune per servizi di competenza statale. 1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.

2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di governo, ai sensi dell'articolo 54.

3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

SOMMARIO: I. Il rapporto fra ente Stato e ente comune ed il sindaco ufficiale di governo. - II. Stato civile, anagrafe e statistica. - III. Materia elettorale, leva militare. - IV. Ulteriori funzioni amministrative attribuite da leggi speciali.

I. Il rapporto fra ente Stato e ente comune ed il sindaco ufficiale di governo.

■ Le rubriche degli articoli in commento definiscono come «servizi di competenza statale» i «compiti» (sub art. 14) o le «attribuzioni» (sub art. 54) dello Stato affidate ai comuni, introducendo una qualificazione, che era assente nei precedenti storici degli articoli in esame (ma per affermazioni in epoca anteriore alla recente riforma: ROSA, voce *Anagrafe della popolazione*, Enc. D., 333) che pare accogliere tendenze recenti che preferiscono evidenziare il carattere non autoritativo dell'attività dell'amministrazione pubblica, senza perciò negare l'esistenza di poteri cui tale natura è stata attribuita dalla legge. ■ Non pare da accogliere una interpretazione letterale che pretenda di attribuire senz'altro alla parola «servizi» il significato particolare che la stessa assume ove accompagnata dalla qualificazione «pubblici» (sub art. 112; nega la gestione a mezzo di s.p.a. del servizio elettorale, di anagrafe, di stato civile e di leva militare: T.A.R. Veneto, n. 152/86, Giust. civ. 87, I, 1590, ma v. sub art. 112). ■ La locuzione «servizi di competenza statale» pare dunque generica definizione di «compiti» o «attribuzioni» statali che non impegna il legislatore in ordine alla tradizionale distinzione tra funzioni e servizi pubblici. ■ Se nell'articolo in esame (co. 1°) la parola «servizi» è utilizzata con riferimento all'anagrafe, allo stato civile, alla statistica, alla leva militare e all'attività che consente lo svolgimento delle competizioni elettorali, individuando «compiti» che sicuramente non si esauriscono nell'esercizio di poteri autoritativi (funzioni pubbliche), invece (sub artt. 3, co. 5° e 14, co. 2° e 3°) viene impiegata la diversa locuzione «funzioni» che sicuramente contempla l'esercizio di poteri autoritativi, come dimostra espressamente altra disposizione (sub art. 54) che nel determinare le «attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale» conferisce (co. 2°) il potere di ordinanza contingibile ed urgente, la cui natura autoritativa non è stata mai revocata in dubbio. ■ La legge attribuisce direttamente all'ente comune i «servizi statali», ove un tempo si era invece trattato di competenze affidate ad un organo (il sindaco: art. 152, l. com. prov. 1915), ma ne conferma la vecchia locuzione di «ufficiale di governo», cui

la norma in esame (co. 2°), attribuisce l'esercizio delle funzioni statali, mentre viene stabilito unicamente che il sindaco sovrintende ai servizi di competenza statale (sub art. 54, co. 1°). ■ La diversità è per alcuni ricondotta ad un difetto di coordinamento della definitiva approvazione legislativa del testo vigente (BASSANI-ITALIA, 265-267; MARZANATI, *L'organizzazione di governo del Comune*, 138-139), ma il rilievo può essere accolto solo in parte poiché la ragione normativa può essere data dalla riaffermazione, anche per le materie di competenza statale, di quanto è disposto per le competenze comunali, nel senso che la legge attribuisce al sindaco per le competenze proprie del comune e per quelle relative ai servizi statali, sia il potere di emanare atti a rilevanza esterna, qualificandolo così come organo in senso proprio, (sub art. 50, co. 4° e 7°, prima parte; sub art. 54, co. 1°, lett. b e c, co. 2°), sia il potere d'organizzazione (anche a rilevanza interna) di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici (sub art. 54, co. 1°; sub art. 50, co. 7°, seconda parte). ■ La scelta del t.u. ord. enti locali di mantenere la qualità di ufficiale di governo del sindaco (art. 54, co. 1°) è stata da più parti criticata. Già il c.d. Progetto Pavia del 1976 (AA.VV., *Legge generale sull'amministrazione locale* 77, 40) aveva avanzato dubbi, ritenendo preferibile mantenere la qualità di ufficiale di governo solo per le funzioni (eventuali) di autorità locale di pubblica sicurezza, analogamente al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali (in *Atti parlamentari*, Sen. Rep., *Organismi Bicamerali*, seduta 27 marzo 1990; inoltre si vedano: *Elementi di valutazione e indicazioni propositive sul disegno di legge «Nuovo ordinamento delle autonomie locali»*, Quad. reg. 86, 991; MARZANATI, *L'organizzazione di governo...*, cit., 138), poiché, per i critici, la scelta ha riacceso una antica disputa sulla necessità di una duplice qualità del sindaco, ove le ragioni di un tempo non paiono più di attualità (ritiene fossero funzioni delegate: FAGIOLARI PRESUTTI, *Commento alla legge comunale e provinciale* 14, 130; la ragione era ritrovata nella sottoposizione gerarchica del sindaco al governo centrale, per tutti si vedano: FERRARIS, *L'amministrazione locale in Italia*, I, 437; SCOCA, *La figura del sindaco dal 1848 ad oggi*, in *I Comuni*,

8 a cura di Giannini, 1967, 69s., 75s.). ■ Si può infatti ritenere che la *ratio* normativa delle disposizioni di un tempo sia ormai **lontana** rispetto a quanto posto **dai dettati costituzionali** e legislativi, che dei primi sono attuazione, quanto meno 9 sotto il profilo del **principio di ragionevolezza**. ■ I rapporti fra Amministrazione statale ed Autonomie locali infatti sono stati delineati ormai da tempo distinguendo fra *funzioni proprie* (art. 118, co. 1° e 2°) e *conferite* con legge statale e regionale (art. 118, co. 2°, 3°, Cost.) tra le quali rientrava espressamente l'ipotesi della delega di funzioni e fors'anche lo schema organizzativo della *utilizzazione degli uffici* delle amministrazioni locali (cfr. il precedente art. 118, co. 3°; per la possibilità dello Stato di disporre l'utilizzazione degli uffici regionali: Corte cost. 74/87; 150/72; seppure implicitamente anche: Corte cost. 201/87), riservando all'organo monocratico la direzione delle funzioni delegate (sovrintendente: *sub* art. 50, co. 3°, 54, co. 1°) in conformità alle istruzioni del titolare della funzione (art. 121, co. 3°, Cost.), secondo uno schema organizzativo (direzione) che esclude il rapporto gerarchico che taluno aveva affermato sotto la legi- 10 slazione previgente. ■ A rigore un **rapporto gerarchico può intercorrere al più fra organi** (statali e comunali), ma non può essere configurato fra enti ed a *fortiori* verso quelli dotati di una particolare autonomia costituzionalmente tutelata, così come è oggi configurata dalla legge sulle autonomie locali proprio con l'articolo in commento (Comune: art. 14, rubrica, co. 1° e 11 3°). ■ I rapporti fra Stato ed enti locali territoriali infatti sono stati definiti nel vigente ordinamento costituzionale come incompatibili con un potere di «direttiva» così dettagliato (*rectius*: ordine) da importare un *esercizio* diretto delle funzioni che la legge, invece, ha voluto attribuire all'ente locale (nel rapporto Stato Regioni: 12 Corte cost. 559/88). ■ Le **conseguenze giuridiche** della qualificazione del sindaco come **ufficiale di governo** non possono dunque più essere ricondotte ad un mero rapporto fra organi in senso proprio, ma ad un rapporto intersoggettivo (tra enti: già SANTI ROMANO, *Il Comune*, cit., 112, critica la tesi della delegazione di funzioni e del sindaco come organo, o rappresentante, dello Stato) perché esercizio – adempimento di un obbligo – da parte del comune in nome proprio di una funzione o servizio dello Stato, in tutta analogia all'esercizio privato di funzioni pubbliche (in tal senso MARUCCIO, voce *Anagrafe*, *Nov. D.*, 594-595, che segnala il caso di svolgimento delle funzioni di anagrafe da parte delle parrocchie in epoca successiva al Medioevo che permane nell'età contemporanea per la Svezia; nel senso di un obbligo per i comuni si vedano gli

articoli introduttivi alla l. 20 giugno 1871, n. 297; al r.d. 4 aprile 1873, n. 1363; alla l. 24 dicembre 1954, n. 1228, tutte in materia di anagrafe; nonché l'art. 34 del d.p.r. 14 febbraio 1964, n. 237, in materia di leva militare, ecc.) più precisamente ad un **rapporto fra enti pubblici** (art. 3, co. 5° prima parte e art. 14, co. 1°), le cui linee preferenziali sono delineate dalla Costituzione (art. 118 Cost., 121, co. 4°, Cost.; su cui v. *sub* art. 2 e 3). ■ Parrebbe dunque da **escludere un rapporto** 13 **gerarchico** in senso proprio che legittimi l'amministrazione statale all'emanazione di ordini che il sindaco debba eseguire (ammette un rapporto gerarchico, ma esclude il potere di emanare ordini e il potere di avocazione: GIOVENCO, voce *Sindaco*, *Nov. D.*, 440), con la conseguenza che i **ricorsi amministrativi** (definiti sinora gerarchici) avverso le determinazioni del sindaco quale ufficiale di governo saranno da **ammetersi solo nei casi in cui** una disposizione di **legge espressamente** ne preveda l'esperibilità per determinate categorie di atti, o di materie (in materia sanitaria art. 357 t.u.l.san.; in materia di anagrafe art. 5, l. 24 dicembre 1954, n. 1228; contro le ordinanze emesse in materia di circolazione stradale; per l'inammissibilità del ricorso giurisdizionale avverso provvedimento in materia sanitaria per mancanza di definitività: Trib. Sup. Acque pubbl., 6 giugno 1989, n. 56, *Cons. Stato* 89, II, 1312). ■ Non pare dunque applicabile il 14 precetto di portata generale di cui all'art. 1 del d.p.r. 1199/71, affermandosi piuttosto anche per il sindaco la *ratio* di quanto era stato previsto per le funzioni statali delegate dall'art. 5 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, ove per le materie delegate e subdelegate si dispone per la definitività degli atti emanati dagli enti locali con qualificazione che, come è noto, preclude l'esperibilità del ricorso in via gerarchica. ■ Permangono i 15 poteri statali di vigilanza, di coordinamento e di indirizzo (direttive), nonché i poteri sostitutivi nel caso di inadempimento del comune (*sub* art. 54, co. 7°; a favore di un rapporto di direzione e di coordinazione fra enti, ma non di gerarchia, SANDULLI, *Manuale*, 15ª ed., 243-244). ■ In tale 16 quadro ricostruttivo di un rapporto fra enti si inquadra la giurisprudenza che ha affermato il compito degli uffici comunali di svolgere attività istruttoria e decisoria anche per le competenze attribuite al sindaco in qualità di ufficiale di governo (T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 1395/88, *ITAR* 88, I, 3588) e quella che ha ritenuto la **legittimazione a ricorrere e a resistere** del comune per attività (provvedimenti e servizi) relativa alle competenze statali a questo attribuite (Cons. St., Sez. V, n. 568/86, *Giust. civ.* 87, I, 1006; ma per giudice civile v. *infra*) con conseguente **do-** **vere di notificazione** al comune e non all'Avvo-

catura dello Stato (Cons. St., Sez. V, n. 736/87, *R. g. ed.* 88, I, 136, *Cons. Stato* 87, I, 1625; Cons. St., Sez. V, n. 568/86, *Giust. civ.* 87, I, 1006; Cons. St., Sez. IV, n. 72/1978, *R. amm.* 78, I, 539; T.A.R. Liguria, n. 463/88, *Rass. g. energia elettrica* 89, 481; T.A.R. Toscana, n. 356/87, *F. amm.* 87, 2697; T.A.R. Campania, Sez. I, Sez. Napoli, n. 207/85, *ITAR* 85, I, 1924; T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 1395/88, *ITAR* 88, I, 3588; *contro*: T.A.R. Liguria, n. 19/85, *ITAR* 85, I, 1286; T.A.R. Piemonte, n. 49/76, *ITAR* 76, I, 1250; *contrarie* per un caso di diniego di nulla osta della Procura della Repubblica per delega di funzioni di stato civile: T.A.R. Abruzzo, Sez. L'Aquila, n. 450/85, *F. amm.* 86, 1143; per un caso di delega da parte del Ministro della protezione civile) cui è seguita l'affermata **irrelevanza dell'indicazione della qualità di ufficiale di governo** nell'individuazione del titolare dell'azione giurisdizionale (Cons. St., Sez. IV, n. 750/80; T.A.R. Veneto, n. 17 1041/77, *ITAR* 78, I, 179). ■ Di diversa opinione è parsa invece la recente **giurisprudenza civile** che per un caso relativo ad un'azione di **risarcimento danni** ha ritenuto la legittimazione passiva dello Stato e non del comune (C. s.u. 92/12316; per richiesta di risarcimento da illegittimo diniego di iscrizione al registro anagrafico: C. Sez. III 04/15199; C. Sez. I 01/10177; per caso di responsabilità civile per invalidità di un matrimonio: C. 77/3415; nonché: Trib. Napoli 24-2-1986; 2-9-1983, *D. e g.* 86, 914, 141; in materia di protezione civile: C. Sez. III 05/26691; C. Sez. I 97/5764; C. Sez. I 97/9303; C. Sez. I 97/3480; C. Sez. I 95/6733; C. Sez. I 95/6738; C. Sez. III 94/9847; C. Sez. I 93/9765), confermando l'ennesimo mutamento di opinione giurisprudenziale che perdura quanto meno dal secolo scorso (MARASCA, *Le azioni del privato contro gli atti urgenti municipali*, *R. g. di Trani* 1885-1886), ma che pare smentita dalla scelta legislativa indicata dall'articolo in commento di attribuzione dei servizi di competenza statale all'ente comune. ■ I servizi che lo Stato attribuisce ai comuni sono definiti, con lievi differenze lessicali (co. 1°; *sub* art. 54) nei servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare, secondo un **elenco che solo la legge può integrare** con altri servizi che lo Stato intenda attribuire ai comuni (co. 3°, v. *infra*).

1 II. **Stato civile, anagrafe e statistica.** ■ La **definizione dello stato civile** individua la posizione di una determinata persona fisica, che è anzitutto nei confronti dello Stato cittadina o straniera, cui si estende nel primo caso la cittadinanza europea (*sub* art. 1). ■ All'interno del territorio nazionale è definita la stanzialità della persona fisica in ragione della ripartizione del territorio in comuni, che sono elemento costitutivo della

Repubblica (art. 114 Cost.), con individuazione per territorio comunale della **residenza, della dimora, del domicilio** (art. 43 c.c.). ■ La persona fisica è inoltre qualificata in ragione dei **rapporti familiari** con individuazione di quelle posizioni che comunemente sono conosciute come «stato civile» (celibe, nubile, coniugato, vedovo, ecc.) o come «stato di famiglia» (padre, madre, figlio, ecc.) e lo stato civile registra il cambiamento dei nomi e dei cognomi, ma l'ente locale non può dare «rilevanza anagrafica» a nuove qualificazioni soggettive (per un comune che aveva istituito il «registro delle unioni civili»: T.A.R. Toscana, Sez. I, n. 49/96, *ITAR* 96, I, 1395). ■ Tale complesso di qualità della persona fisica, che costituisce lo stato civile nel significato giuridico proprio, comincia con la nascita e termina con la morte, le quali tuttavia sono circostanze e vicende giuridiche della persona fisica che interessano anche l'altro settore affine dell'**anagrafe** (dal greco *inscrivo* - registrazione), oggi (co. 1°) intesa come servizio che cura la tenuta dei registri della popolazione (*sub* art. 54, co. 1°) di un determinato comune, in parte ritornando alla legislazione previgente che riferiva la parola anagrafe «all'attività di registrazione della popolazione» ed ove l'art. 1, l. 24 dicembre 1954, n. 1228, pare utilizzarla con riferimento agli uffici che curano i registri (ROSA, voce *Anagrafe della popolazione*, cit., 331). ■ Nei **registri anagrafici** si iscrivono i flussi «della popolazione residente» (trasferimenti di residenza, costituzione di nuove famiglie, o di convivenze, cambiamenti di abitazione, ecc.) i cui dati comportano lo svolgimento di attività strettamente connesse quali la **toponomastica** di un comune e la numerazione civica delle porte su strada (art. 10, l. n. 1228 del 1954, cit.; art. 33-37 del d.p.r. 31 gennaio 1958, n. 136). ■ Il sindaco (ufficiale di governo) è **ufficiale di anagrafe** (art. 3, cit.), ma può **delegare** in tutto, o in parte, le relative attività al segretario comunale o ad altri impiegati del comune ed ogni delegazione (recante la firma autografa del delegato), o revoca della stessa, deve essere **approvata dal Prefetto** (art. 3 cit.). ■ In qualità di **ufficiale di stato civile** invece le funzioni possono essere **delegate** ai dipendenti a tempo indeterminato del comune, previo superamento di un apposito corso, o al presidente della circoscrizione (*sub* art. 54) ovvero ad un consigliere comunale che esercita le funzioni nei quartieri o nelle frazioni, o al segretario comunale; solo per il ricevimento del giuramento di fedeltà alla Repubblica in occasione della concessione della cittadinanza (art. 10, l. n. 91/92) e per la celebrazione del matrimonio la delega può essere conferita anche a «uno o più consiglieri o assessori comunali o a cittadini italiani che hanno i requi-

siti per la elezione a consigliere comunale» (art. 1, d.p.r. 3 novembre 2000, n. 396; per l'indennità prevista per la celebrazione di matrimoni: T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 537/89, *ITAR* 89, I, 3889). ■ Ogni **delegazione in qualità di ufficiale** di stato civile deve essere conferita con provvedimento del sindaco e comunicata al **prefetto** (e non più approvata dal Procuratore della Repubblica ex art. 3 e art. 5 del r.d. n. 1238/39; sulla legittimazione alla impugnazione del diniego di nulla osta alla delegazione, v. *supra* § I), senza tuttavia privare il sindaco della contemporanea possibilità di un servizio diretto delle funzioni indipendentemente dal caso di assenza o impedimento del delegato (art. 2, d.p.r. n. 396/2000 che sostituisce l'art. 4, co. 2°, r.d. n. 1238/39, 9 cit.). ■ La disciplina generale del riparto di competenza tra organi di governo dei comuni e province e dirigenti attribuisce a quest'ultimi «le certificazioni... ed ogni altro atto costituente manifestazione ... di conoscenza» (*sub* art. 107, 10 co. 2°, lett. h). ■ L'ufficiale di anagrafe ha il **potere di accertare lo «stato di fatto»** che determina la residenza, ordinando conseguentemente l'**iscrizione** ovvero la **cancellazione d'ufficio** dai registri anagrafici (art. 4 e 5 della l. n. 1228/54, cit.), potere di accertamento che pare tornare di grande **utilità** in una situazione generale di penuria delle **finanze pubbliche**, poiché le entrate dei comuni sono per gran parte ragguagliate al numero della popolazione residente (*sub* art. 54, co. 5°) con conseguente possibilità di **conflitti fra comuni** che intendano contendersi la residenza di taluno (afferma un conflitto di competenza fra organi amministrativi: Cons. St., Sez. I, n. 539/79, *Cons. Stato* 81, I, 1560). Dal potere di accertamento dell'ufficiale di anagrafe (T.A.R. Piemonte, Sez. I, n. 320/91, *ITAR* 91, I, 2847) discende l'obbligo di veridicità nelle dichiarazioni anagrafiche, con rilevanza penale ex art. 495 c.p. di quelle false (C pen., Sez. V, 5-10-1998) con responsabilità penale per falso ideologico in atto pubblico a carico del sindaco che abbia iscritto nel registro anagrafico persone non abitualmente dimoranti nel comune (C pen., Sez. V, 11 9-10-1991). ■ Tali conflitti sono **risolti in via amministrativa** dal **Prefetto** nel caso di comuni appartenenti alla stessa provincia, ovvero negli altri casi dal **Ministro dell'Interno**, sentito l'ufficio Centrale di Statistica (art. 16, d.p.r. 31 gennaio 1958, n. 136), analogamente al ricorso che può proporre l'interessato al Prefetto avverso le determinazioni dell'ufficiale di anagrafe (art. 5, l. 12 n. 1228/54). ■ È aperta comunque l'**azione giurisdizionale** avanti al giudice ordinario, nei normali termini di prescrizione, di chi si opponga alla iscrizione anagrafica d'ufficio, poiché trattasi di pura attività di accertamento di posizione

soggettiva in assenza di potere discrezionale (Cons. St., Sez. I, n. 539/79, cit.; C s.u. 00/449; T.A.R. Calabria, Sez. Reggio Calabria, n. 597/96, *G. mer.* 98, 354). ■ Gli uffici **anagrafici**, 13 oltre a registrare il c.d. flusso della popolazione (su cui v. *supra*), sono **collegati** con gli uffici dello **stato civile** i quali ultimi devono comunicare ai primi le notizie relative alle nascite, ai decessi, alle celebrazioni di matrimonio, ed ogni altra modificazione dello stato civile degli iscritti ai registri anagrafici (art. 10 d.p.r. n. 136/58, cit.). ■ 14 L'ufficiale di anagrafe e l'ufficiale di stato civile sono titolari di un **potere di certificazione** che si estrinseca nel rilascio di certificati e di estratti sulla cui efficacia costitutiva o dichiarativa non vi è concordia (AZZARITI, voce *Stato civile*, *Nov. D.*, 299; LA COMMARE, voce *Anagrafe*, *D. disc. pubbl.*, 262) risolta da alcuni in presunzione semplice (ROSA, voce *Anagrafe della popolazione*, cit., 333, 336, così per la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà: C 91/5995; C 91/6221; C 90/11605; sull'autocertificazione BENUSSI, *Nuova Rass.* 89, 2335; per l'attribuzione al sindaco di un generale potere di certificazione: Cons. St., Sez. V, n. 382/90). ■ La **pubblicità degli atti** dello stato civile e dell'anagrafe è definita espressamente dall'art. 450 c.c. e dall'art. 1, co. 3°, l. n. 1228/54, cit., (su cui LUCARELLI, voce *Anagrafe*, *Nov. D.*, Appendice, 304 afferma il valore di pubblicità e non costitutivo del registro anagrafico: Cons. St., Sez. IV, n. 5476/2002, *www.giustizia-amministrativa.org*) ed avverso il **rifiuto** opposto dall'ufficiale di anagrafe **al rilascio della certificazione** gli interessati possono ricorrere (alla Giunta provinciale amministrativa ex art. 31 del d.p.r. n. 136/58, cit., che richiama espressamente l'art. 160 r.d. n. 148/15, e l'art. 63 L. com. prov. 1934, oggi entrambi abrogati v. *sub* art. 64), ai sensi dell'art. 10 del t.u. ord. enti locali, secondo la speciale procedura prevista dall'art. 25 della l. 241/90 (*sub* art. 10), ovvero secondo la norma speciale indicata all'art. 51 della l. n. 1228/54. Nel caso di rifiuto di un adempimento d'ufficio opposto da un ufficiale di stato civile è dato ricorso al tribunale (artt. 95s. del d.p.r. n. 396/00). ■ L'eventuale **inottemperanza** 16 degli organi ed uffici comunali legittima il **potere sostitutivo** del **Prefetto** con nomina di un commissario (*sub* art. 54, co. 7°, Sez. III), mentre per quanto attiene agli altri poteri (di controllo, di direttiva, di vigilanza, ecc.) degli organi statali sull'esercizio delle funzioni di anagrafe e stato civile da parte dei comuni (*supra* § I, nonché *sub* art. 54, Sez. III), occorre precisare che la **competenza** all'esercizio del **potere di vigilanza** è attribuita al Ministero degli Interni sia in materia d'*anagrafe* (art. 12 l. n. 1228/54), sia sul servizio di *stato civile*, con specifica compe-

tenza del prefetto a verificare periodicamente gli archivi dello stato civile (artt. 9 e 104 del d.p.r. n. 396/00; per la sostituzione del plesso prefetto-ministro dell'interno a quello procuratore generale-ministro di grazia e giustizia (previsto dal r.d. n. 1238/39): Cons. St., Sez. cons. atti norm., 4-5-2000, n. 144/99, *Cons. Stato* 00, I, 1591).

17 ■ L'importanza dell'anagrafe risulta anche dalla **utilità** che la stessa fornisce **per l'esercizio di molti altri servizi**, quali quello tributario, quello per la formazione e la tenuta delle liste di leva e di quelle elettorali (v. *infra*) e sanitario in generale (addebita ai servizi comunali di anagrafe il disservizio causato dal mancato deponamento dei deceduti dagli elenchi degli assistiti dei medici di base: Corte conti, Sez. II, n. 136/01, *Ragiusan* 01, fasc. 208, 129, contro, per la responsabilità amministrativa del commissario straordinario dell'usl e del responsabile del servizio di medicina di base per la mancata utilizzazione dei dati forniti dagli uffici comunali: Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, n. 885/01, *R. Corte conti* 01, 181), per il servizio di istruzione elementare obbligatoria, per il servizio di vaccinazione obbligatoria, di assistenza e beneficenza pubblica, di previdenza (sul rapporto tra responsabile dell'ufficio anagrafe, svolgente anche le funzioni di ufficiale di stato civile, e ministero del tesoro, erogatore della spesa pensionistica, nel caso di mancata comunicazione da parte del primo al secondo della morte dei pensionati: Corte conti, Sez. II, n. 284/A/03, *R. Corte conti* 03, 5, 64; C s.u. 01/16216; Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 424/98, *Nuova Rass.* 99, 1889), come nucleo centrale per la costituzione di una banca dei dati della pubblica amministrazione (vedi *supra*) e per l'attività statistica (*sub art.* 12), ecc. ■ La stretta **connessione fra anagrafe, censimento e statistica** è data non solo dal comune oggetto di rilevazione delle tre attività (la popolazione), ma altresì da una vera e propria confusione che in origine involgeva l'esercizio di tali attività, venuta meno solo ad inizio secolo con il r.d. 21 settembre 1901, n. 445 (cfr. MARUCCIO, voce *Anagrafe*, cit., 597, che pare datare l'autonomia del registro di popolazione dai censimenti con il r.d. 2 dicembre 1929, n. 2132) con il quale si tolse rilievo agli scopi statistici dell'anagrafe, riservati poi al censimento. ■ Con gli anni trenta si sono affermati gli scopi giuridico-amministrativi dell'anagrafe che tutt'oggi sono la caratteristica peculiare del servizio relativo (ROSA, voce *Anagrafe*, *Enc. D.*, 331), mantenendo tuttavia (art. 41-45 d.p.r. n. 136/58, cit.) il dovere di revisione delle anagrafi a seguito dei censimenti generali della popolazione al fine di far coincidere i dati quantitativi e qualitativi degli atti anagrafici, topografici ed ecografici con

quelli rilevati dal censimento. ■ L'ufficio d'anagrafe deve **trasmettere mensilmente all'Istituto Centrale di Statistica** le rilevazioni riguardanti il movimento naturale della popolazione residente (nascite e morti) ed i trasferimenti di residenza (immigrazioni ed emigrazioni), sicché è possibile affermare che l'anagrafe ha mantenuto una funzione di fonte della statistica del movimento della popolazione residente (MASUCCI, voce *Anagrafe*, cit., 599). ■ A tali compiti il tu. ord. enti locali aggiunge quelli previsti dalla disciplina che istituisce il **Servizio statistico nazionale** (*sub art.* 12).

III. Materia elettorale, leva militare. ■ Le competenze dei comuni in materia elettorale sono indicate per la **formazione delle liste elettorali** dal d.p.r. 20 marzo 1967, n. 223, t.u. delle leggi recanti norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, che ha **natura ricognitiva**, nel quale si stabilisce che il sindaco in base ai registri dello stato civile e dell'anagrafe e sulla scorta dello schedario elettorale (istituito presso ogni comune: art. 6) provvede, con cadenza semestrale (art. 8, co. 1°; con rif. all'art. 7, co. 1°), alla compilazione di un elenco di coloro che hanno diritto ad essere iscritti alle liste elettorali (art. 8) e sempre con cadenza semestrale il sindaco deve comunicare per ogni singolo nominativo un estratto dell'elenco agli uffici del casellario giudiziario competente al fine di ottenere da essi la certificazione relativa ai reati che importano la perdita della capacità elettorale (art. 9). ■ Il Consiglio comunale elegge nel proprio seno la **Commissione elettorale comunale** secondo una disciplina speciale (art. 12, d.p.r. n. 223/67, mod. con l. n. 340/00 e con l. n. 270/05) che ripropone principi di ordine generale (*sub art.* 38 e 71s.) come quello che impone che vengano **garantiti** nella sua composizione i **rappresentanti della minoranza** (*sub art.* 44) e tali non sono stati ritenuti quelli eletti da minoranze di comodo (Cons. St., n. 100/79; T.A.R. Marche, n. 41/87, *ITAR* 87, 1522; T.A.R. Abruzzi, Sez. L'Aquila, n. 260/87, *ITAR* 87, I, 3440; in generale sulle commissioni consiliari v. *sub* 31) rivelate dall'averle i consiglieri votato più volte con la maggioranza il bilancio, o altri atti amministrativi fondamentali. ■ La commissione procede alla **formazione degli elenchi** per la revisione semestrale delle liste elettorali (art. 16) e a ripartirli per le sezioni elettorali in cui è diviso ogni comune (art. 34 e 35). ■ **Contro le decisioni** di iscrizione, cancellazione dalle liste elettorali e relativi dinieghi, ogni cittadino può ricorrere alla **Commissione elettorale mandamentale** (art. 20) presieduta dal Presidente del Tribunale e costituita con decreto del presidente della Corte d'Appello (art.

21) la quale può anche decidere sulle domande di iscrizione, o di cancellazione, dalle liste elettorali comunali che le siano pervenute direttamente (art. 29, co. 1°, n. 3); contro le decisioni della Commissione elettorale mandamentale è dato **ricorso alla Corte d'Appello** (art. 42); contro la **ripartizione del comune in sezioni**, la determinazione della circoscrizione di ciascuna di esse, il luogo di riunione e l'assegnazione degli elettori, è dato **ricorso** invece alla **stessa Commissione elettorale comunale** (art. 39). ■ I principali adempimenti dei comuni in materia di **liste di leva militare** erano definiti dal d.p.r. 14 febbraio 1964, n. 237 così come modificato dalla l. 31 maggio 1975, n. 191, che prevedevano: a) il dovere del sindaco di rendere noto, con apposito **manifesto**, ai diciottenni e relativi genitori, o tutori, il loro **obbligo di iscrizione** alle liste di leva militare (art. 34 d.p.r. n. 237/64, cit.); b) la **compilazione delle liste** stesse e relativi aggiornamenti a cura del sindaco sulla base delle segnalazioni dei soggetti obbligati e delle indagini intraprese sui registri dello stato civile o di altri documenti ed informazioni (art. 37 e 38 d.p.r. n. 237/64, cit.; art. 11, l. n. 191/75) che previa sottoscrizione ne dà comunicazione al Consiglio di leva competente (art. 10 l. n. 191/75, cit.); c) la competenza del sindaco di procedere alla cura della **pubblicazione del manifesto di chiamata alle armi** redatto dal Consiglio di leva e alla pubblicazione nell'albo pretorio dell'elenco alfabetico degli iscritti chiamati alla leva (art. 47 e 48 d.p.r. n. 237/64). ■ In materia di leva militare l'art. 26, co. 2° del t.u. Cons. St. stabilisce che **non è ammesso il ricorso amministrativo giurisdizionale** contro le **decisioni** che concernono controversie doganali oppure questioni **sulla leva militare**, ma (Corte cost. 40/58) è stata dichiarata **l'illegittimità costituzionale** per la parte relativa alle controversie doganali, poiché la delimitazione, che esclude l'impugnativa dell'atto amministrativo per il vizio di violazione di legge, è in contrasto con l'art. 113, co. 2°, Cost. (BERTI, *Art. 113 (e 103, c. I e II)*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, 85; PICOZZA, voce *Processo amministrativo (normativa)*, *Enc. D.*, 463-466; CAVALLO PERIN, *D. proc. amm.* 87, 538s. spec. 542). Alla *ratio decidendi* della sentenza indicata non pare estranea l'altra ipotesi prevista dall'art. 26, co. 2°, cit., relativa alle controversie in materia leva militare (su cui *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, *sub art. 26 r.d. n. 1054 del 1924*). Le chiamate per lo svolgimento del servizio di leva militare sono state sospese, a decorrere dal 1° gennaio 2005, dall'art. 1, l. 23 agosto 2004, n. 226.

IV. Ulteriori funzioni amministrative attribui-

te da leggi speciali. ■ La norma in esame (co. 1 3°), si pone come norma di chiusura della disciplina generale dell'affidamento di funzioni amministrative per i servizi di competenza statale verso la quale le singole leggi speciali attributive possono disporre in **deroga** nei limiti costituzionali stabiliti dal principio di ragionevolezza, sino a giungere a negare efficacia giuridica all'introduzione di deroghe ai principi stabiliti dalla legge di riforma (v. *sub art. 1*). ■ L'enunciato introduttivo richiama la nota soluzione dell'enumerazione aperta all'integrazione da parte di atti normativi di pari grado (TARELLO, *L'interpretazione della legge* 81, 127s.), che sicuramente contempla la legge statale, ma che non esclude quella regionale (v. *sub art. 4 e 5*), ove le funzioni statali delegate con legge nazionale (*sub art. 3, co. 2°*) vengano dalle Regioni affidate (subdelegate) ai comuni (espressamente ammette la subdelegazione con legge l'art. 7 d.p.r. n. 616/77, contro la subdelegazione si era espressa Corte cost. 39/57, con sentenza criticata da PALADIN, *Diritto regionale* 79, 366-367). ■ Il rinvio alle leggi per l'individuazione di altre funzioni amministrative per i servizi di competenza statale affidati ai comuni è collocato dopo la norma che affida alla competenza del sindaco, in qualità di ufficiale di governo, l'esercizio delle funzioni stesse (co. 2°) e anticipa l'attribuzione del potere di sovrintendenza sugli uffici comunali chiamati all'esercizio delle funzioni statali e regionali (art. 54, co. 1° e 6°; art. 50, co. 3°, seconda parte), nonché l'analoga disciplina di sovrintendenza per le competenze proprie degli enti locali (*sub art. 50*: «...sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici» co. 1°; «...esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti...» co. 3°) con deroga parziale rispetto al riparto di competenza tra organi di governo (*sub art. 48 e 107*) ove la competenza residuale della giunta si impone in ragione di quanto non attribuito al sindaco dalla legge e dallo statuto. ■ Tale disposizione relativa alle competenze proprie degli enti locali innova il precedente art. 151 l. com. prov. 1915, il quale non prevedeva alcuna possibilità di integrazione con fonte secondaria delle competenze del sindaco nella «qualità di capo dell'amministrazione locale» (*sub art. 50*). ■ L'eventuale silenzio legislativo sulla qualità dell'attribuzione di competenza al sindaco va risolto anzitutto con favore per una **attribuzione organica di funzioni** in conformità al principio di ragionevolezza ed efficienza dell'azione amministrativa (art. 97, co. 1°, 3°, Cost.; Corte cost. 559/88; Corte cost. 1066/88; Corte cost. 453/90; T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 2905/85, *F. amm.* 86, 1129) in tutta assonanza con la nota vicenda del

trasferimento delle competenze amministrative dallo Stato alle Regioni (v. *sub art. 2 e 3*; da ultimo per le materie delegate: CAPUTI JAMBRENGHI, *Direttive e percorsi del potere nella delega di funzioni alla regione*, in *Scritti per Nigro*, 200s.), con definizione della funzione in ragione del carattere «sussidiario» (*sub art. 3 e 118 Cost.*) della materia di riferimento in cui rientra o si avvicina l'attribuzione e nel caso di ulteriore dubbio, **con favore** per i valori dell'**autonomia locale** (funzioni proprie). ■ Il rinvio operato dall'articolo in commento, a differenza dell'art. 50, co. 3° per le competenze proprie di comuni e province, **non contempla la potestà integrativa dello statuto e dei regolamenti**, con delimitazione della fonte integrativa alla legge, secondo una *ratio* che parrebbe solo in parte chiarita dal prosieguo della norma (la legge «che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie»), ma che trova fondamento in quell'interpretazione (*supra* § I) secondo la quale l'attribuzione dei servizi di competenza statale ai comuni deve trovare disciplina nella legge, **perché è regola di un rapporto fra soggetti** cui la nostra Costituzione riconosce una particolare autonomia e che solo nella legge statale può trovare la fonte di una disciplina unitaria (v. *sub art. 3, co. 5°, e art. 4*). ■ Si è detto infatti (*supra* § I) che il rinvio alla legge è stato posto dal nuovo ordinamento sulle autonomie locali in ragione di un rapporto fra enti (e non fra organi), che si configura come obbligo imposto *ex lege* all'ente comune di svolgere i servizi e le funzioni statali, secondo una interpretazione che ricomponesse in un'unica *ratio* normativa gli enunciati relativi alla necessità della fonte legislativa e quelli relativi ai rapporti finanziari, per diretta rilevanza costituzionale del principio secondo il quale «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge» anche ove essa riguardi un ente pubblico – *a fortiori* – ad autonomia costituzionalmente tutelata. ■ I rinvii alla legge operati (*sub art. 54, co. 1°, lett. b e c*) debbono dunque essere intesi con riferimento alla norma in commento (co. 3°), poiché permangono ferma la distinzione operata (*sub art. 3, co. 5°*), secondo la quale «I comuni sono titolari di funzioni proprie» cui si aggiungono quelle «attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione», secondo una classificazione che riconduce alla necessità di una disposizione di legge per ogni determinazione imposta di esercizio di funzioni o servizi (art. 23 Cost.) e per l'individuazione dei mezzi finanziari per farvi fronte, senza ledere i valori dell'autonomia locale (art. 81 e 118 Cost.). ■ Non pare dunque possibile intendere il rinvio ai regolamenti (*sub art. 54, co. 1°, lett. b* «Il sindaco... sovrintende all'emanazione

degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, sanità e igiene pubblica») come vera e propria alternativa alla previsione della fonte legislativa, poiché il riferimento al regolamento va inteso piuttosto come rinvio alle determinazioni (anche regolamentari) di distribuzione delle competenze fra organi comunali in materia, di ordine e sicurezza pubblica, di sanità o igiene pubblica, posta l'attribuzione *ex lege* all'ente locale della funzione o del servizio (co. 3°). ■ Ove manchi una norma legislativa che preveda l'affidamento ai comuni della funzione o del servizio di competenza statale, unitamente alla disciplina dei relativi rapporti finanziari, l'eventuale norma regolamentare risulterebbe illegittima per violazione della norma in esame e – non ultime – delle norme costituzionali di cui la stessa costituisce applicazione. ■ La distinzione fra «compiti» statali, ovvero propri, di comuni e province appare dunque di interesse ed in tal senso si sono ricordati i criteri cui l'interprete deve attenersi (attribuzione organica di materie e valori dell'autonomia: v. *supra*), i quali possono determinare diversamente l'interpretazione in ragione delle particolari attribuzioni, poiché i «compiti affidati ai comuni» dalle leggi sono molti e nei settori più diversi, alcuni considerati minori (fra i quali si ricordano: gli art. 30 e 31 d.l. n. 771/55, in materia di funicolari aeree private; l'art. 609 c.c., sulla recezione di testamenti speciali; l'art. 927s. c.c., conservazione di oggetti smarriti e ritrovati; l'art. 69 c. nav., per il soccorso di navi e naufraghi; ma v. *sub 38*) mentre altri assumono maggiore rilievo e peso finanziario. ■ Fra questi occorre ricordare i poteri che il codice della strada ha attribuito al sindaco in materia di viabilità (art. 6-7, cod. str.) che sono ritenuti funzioni proprie dei comuni (Cons. St., Sez. V, n. 845/91, *R. giur. circ. trasp.* 92, 164, ma è questione pregiudiziale per applicare la disciplina sulla delegazione agli assessori che altra giurisprudenza riteneva possibile per le sole funzioni esercitate dal sindaco nella qualità di ufficiale di governo; *sub art. 54*) e i compiti relativi alla gestione locale del servizio nazionale di protezione civile. ■ La legge 24 febbraio 1992, n. 225 (mod. con d.l. n. 343/01, conv. in l. n. 401/01) ha istituito il servizio nazionale della protezione civile (già l. 8 dicembre 1970, n. 996 e di leggi eccezionali – che hanno previsto prima un commissario di governo: d.l. 18 settembre 1976, n. 648, conv. in l. 30 ottobre 1976, n. 730; d.l. 26 novembre 1980, n. 776, conv. in l. 22 dicembre 1980, n. 874; – poi il Ministro per la protezione civile: d.l. 12 novembre 1982, n. 829, conv. in l. 23 dicembre 1982, n. 938; d.l. 18 novembre 1986, n. 760, non convertito in l. e citato per coordina-

mento dal d.l. 26 gennaio 1997, n. 8, conv. in l. 14 27 marzo 1987, n. 120). ■ Provvedono alle attività di protezione civile (artt. 3, 4, 5, l. n. 225/92), in **qualità di componenti del Servizio nazionale della protezione civile**, secondo i rispettivi ordinamenti: le amministrazioni statali, le regioni, le **province, i comuni e le comunità montane** e vi concorrono enti e organizzazioni pubbliche e private (art. 6, l. n. 225/92), che sono sottoposti all'indicato potere di coordinamento nazionale del Presidente del Consiglio dei Ministri (o su sua delega del Ministro dell'Interno: art. 5, d.l. n. 343/01) nonché alla direzione unitaria locale del **prefetto** qualora si verifichino gli eventi di pericolo (art. 14, l. n. 225/92). ■ La legge distingue tre tipologie di eventi: *a*) eventi (naturali o connessi con l'attività dell'uomo) che possono essere fronteggiati con interventi di singole amministrazioni o enti competenti in via ordinaria; *b*) eventi (naturali o connessi con l'attività dell'uomo) che comportano l'intervento coordinato di più amministrazioni o enti competenti in via ordinaria; *c*) eventi (calamità naturali, catastrofi, ecc.) che debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. ■ La disciplina pare 15 confermare la tipologia degli interventi d'autorità secondo quella graduazione che impone al sindaco di far uso dei mezzi ordinari (c.d. tipici) prima di ricorrere all'esercizio del potere d'ordinanza contingibile ed urgente (*sub* art. 38, Sez. II, § IV) e ritiene preferibile l'emanazione di provvedimenti aventi ad oggetto l'organizzazione (coordinamento) delle amministrazioni presenti nel territorio (*sub* art. 38, Sez. II, § VI), assecondando quella tendenza che da tempo ha inteso introdurre in materia di protezione civile una certa qual proceduralizzazione del pote-

re di ordinanza (*sub* art. 38, Sez. II, § V). ■ La 17 legge individua il **sindaco** come **autorità comunale di protezione civile** che al verificarsi dell'emergenza esercita il potere di direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni e provvede agli interventi necessari, informando il prefetto e il presidente della giunta regionale (art. 15, co. 3°, l. n. 225/92), ed ove l'evento non possa essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune il sindaco può **chiedere l'intervento di altre forze e strutture al prefetto**, il quale adotta i provvedimenti di competenza **coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile** (art. 15, co. 4°, l. n. 225/92), secondo una disposizione che promuove il più ampio decentramento amministrativo e che ricalca in ambito regionale quell'indirizzo costituzionale rispettoso dei valori delle autonomie locali (v. *supra* § I; nonché *sub* art. 38, Sez. II, § VI, sulla responsabilità amministrativa del sindaco in qualità di ufficiale del governo: Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 931/04, *R. Corte conti* 04, 4, 100; Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, n. 377/02, *Cons. Stato* 02, I, 1824). ■ Ogni comune 18 può dotarsi di una **struttura di protezione civile** nell'ambito dell'ordinamento stabilito dal t.u. ord. enti locali, con statuizione che richiama il compito dei comuni di promuovere forme di **partecipazione popolare** (*sub* art. 6) con **valorizzazione delle libere forme associative** (Club Alpino Italiano, associazioni di radioamatori e in genere *associazioni di volontariato*, ex art. 18, l. n. 225/92) e secondo **forme** che possono involgere l'applicazione delle disposizioni che attengono alla **gestione dei servizi pubblici** (*sub* art. 112).