ANTONIO TROCCOLI

LEGISLAZIONE AMMINISTRATIVA

CONCERNENTE L'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI

NOCCIOLI EDITORE FIRENZE

ASSR

CONSIGLIO COMUNALE
DI ROMA
GRUPPO COMUNISTA

185

ANTONIO TROCCOLI

LEGISLAZIONE AMMINISTRATIVA

CONCERNENTE L'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI

NOCCIOLI EDITORE FIRENZE

186

TITOLO PRIMO

LEGISLAZIONE AMMINISTRATIVA

CAPITOLO PRIMO

ORDINAMENTO REGIONALE

Legislazione . . . . . *Pag.* 11

1. — Il regionalismo e l'evoluzione storico-politica delle « regioni » in Italia 12
2. — Le norme costituzionali sulle regioni 16
3. — Lo statuto e gli organi della Regione 17
4. — Le funzioni regionali: la potestà legislativa ed il relativo esercizio 20
5. — Le funzioni amministrative e di controllo 26
6. — Entrate tributarie e patrimonio regionale 29
7. — Il controllo sugli atti regionali 31

CAPITOLO SECONDO

LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE

Legislazione . . . . . *Pag.* 34

8. — Evoluzione storica e legislativa 34
9. — Cenni sull'evoluzione storica delle province 41
10. — Le fonti dell'ordinamento comunale e provinciale 43
11. — Gli elementi costitutivi dei Comuni 45
12. — Le circoscrizioni degli enti autarchici. I consorzi tra enti locali . . . 47
13. — Organizzazione amministrativa degli enti autarchici 54

Il Consiglio comunale 55
La Giunta municipale 60
Il Sindaco 62
L'Amministrazione provinciale 66
Responsabilità degli amministratori 69

187

14. — Organizzazione funzionale degli enti locali . . . . . *Pag.* 71
Impiegati e salariati 75
Gli uffici 77
Atti, attività e beni del Comune 79
Atti, attività e beni della Provincia 83

CAPITOLO TERZO

SERVIZI DEMOGRAFICI

Legislazione . . . . . *Pag.* 87
15. — Anagrafe della popolazione 87
Schedario degli emigrati all'estero 92
16. — Ordinamento dello stato civile 93
Organizzazione dell'ufficio 95
I registri di stato civile 96
17. — Liste elettorali 99
18. — Leva militare e reclutamento 102
Requisizioni militari 105
19. — Documentazione amministrativa 106

CAPITOLO QUARTO

POLIZIA

Legislazione . . . . . *Pag.* 108
20. — Concetto di polizia 108
21. — La polizia di sicurezza 110
22. — La polizia locale 114
Polizia urbana e rurale 116
Polizia edilizia 118
Le contravvenzioni 119
23. — Polizia igienico-sanitaria 120
Polizia mortuaria 122

CAPITOLO QUINTO

SANITÀ PUBBLICA

Legislazione . . . . . *Pag.* 125
24. — Organizzazione e compiti 125
25. — Assistenza medico-chirurgica ed ostetrica 128
26. — Assistenza ospedaliera 132
Rimborsi delle rette ospedaliere 133
27. — Assistenza sanitaria speciale 135
Manicomi ed alienati 137
28. — Enti di beneficenza, assistenza e previdenza ed enti ospedalieri . . . 138

188

CAPITOLO SESTO

OPERE PUBBLICHE

Legislazione . . . . . *Pag.* 140
29. — Nozioni generali 141
30. — Gestione delle opere pubbliche 144
30 *bis*. — Revisione prezzi 148
31. — Espropriazione per pubblica utilità 149

CAPITOLO SETTIMO

TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI

Legislazione . . . . . *Pag.* 154
32. — Sede e composizione 154
33. — Giurisdizione 156
34. — La ripartizione della competenza 158
35. — Norme procedurali 159

CAPITOLO OTTAVO

CONTABILITÀ DI STATO

Legislazione . . . . . *Pag.* 162
36. — Organi e funzioni 163
I contratti dello Stato 168
37. — Il bilancio preventivo dello Stato 171
Procedimento di approvazione 172
Contenuto del bilancio 173
38. — Il rendiconto generale dello Stato 175
39. — Le gestioni autonome e le gestioni fuori bilancio 178

TITOLO SECONDO

LEGISLAZIONE SOCIALE

CAPITOLO PRIMO

PREVIDENZA SOCIALE

Legislazione . . . . . *Pag.* 185
40. — Concetto e caratteri della legislazione sociale 186
41. — Il sistema della previdenza sociale 188
Il rapporto assicurativo 190
42. — Le assicurazioni sociali 192
Infortuni sul lavoro 193
Disoccupazione 196
Invalidità e vecchiaia 197
Malattie e tubercolosi 198
43. — Fondo sociale, fiscalizzazione degli oneri sociali e assegni familiari . . 201
44. — La natura giuridica dei contributi previdenziali 203

189

CAPITOLO SECONDO

ASSISTENZA SOCIALE

Legislazione . . . . . *Pag.* 205

45. — L'assistenza sociale nel campo del lavoro 206

Invalidi, mutilati ed orfani 207

Donne e fanciulli 209

46. — L'assistenza professionale e morale 211

Addestramento professionale 211

Servizio sociale 212

Casa per i lavoratori 213

Circoli ricreativi 214

190

TITOLO PRIMO

LEGISLAZIONE AMMINISTRATIVA (*)

(*) La denominazione del presente Titolo corrisponde letteralmente a quella — in verità, poco felice — con la quale i programmi ufficiali per i concorsi di ammissione e di promozione nella carriera dei segretari comunali designano una particolare materia, di cui ciascun aspirante deve aver conoscenza per il superamento della prova di capacità e per il consapevole assolvimento delle mansioni da compiere. Questa materia, peraltro, non si presenta come disciplina autonoma ed organicamente unitaria, in quanto, concretandosi la legislazione nel complesso delle norme positive, sulle quali si fonda l'ordinamento giuridico della società, essa esercita profonde e sostanziali interferenze su tutti gli enti ed istituti pubblici, che ne sono oggetto e contenuto ed a ciascuno dei quali essa deve essere necessariamente collegata e riferita. Ciò importa che, per fare qui una sufficiente ed ordinata esposizione della materia, dovremo necessariamente richiamare nozioni di dottrina generale: il che, lungi dal risolversi in una pura e sterile ripetizione di cose già note ci offrirà, invece, la possibilità di integrarle con elementi e riferimenti di pratica applicazione.

CAPITOLO PRIMO

ORDINAMENTO REGIONALE

LEGISLAZIONE

Legge 10 febbraio 1953, n. 62, *Costituzione e funzionamento degli organi regionali.*
Legge 17 febbraio 1968, n. 108, *Norme per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale.*
Legge 16 maggio 1970, n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario.*
Legge 23 dicembre 1970, n. 1084, *Modificazioni alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali, nonché alla legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario.*
D.L. 28 dicembre 1971, n. 1121, *Determinazione della data di inizio dell'esercizio delle funzioni da parte delle regioni a statuto ordinario.*
D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale.*
D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale.*
D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici.*
D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici.*
D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacunari e dei relativi personali ed uffici.*
D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale.*
D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale.*
D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali e uffici.*
D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle*

192

funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale.

D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale.*

D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici.*

D.M. 20 febbraio 1972, *Ripartizione del fondo comune tra le regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 8 della legge 16 maggio 1972, n. 281.*

Legge 25 febbraio 1972, n. 15, *Conversione in legge del decreto-legge 28 dicembre 1971, n. 1121, concernente determinazioni della data di inizio dell'esercizio delle funzioni da parte delle regioni a statuto ordinario.*

D.P.R. 5 giugno 1972, n. 315, *Delega alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza.*

D.P.R. 22 agosto 1972, n. 626, *Norme per l'attuazione dell'art. 44 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, concernente la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali.*

1. — Il regionalismo e l'evoluzione storico-politica delle « regioni » in Italia.

Lo Stato moderno, nato dalla rivoluzione francese, è stato caratterizzato nel suo ordinamento politico-amministrativo da due tendenze: una accentratrice ed una di decentramento, amministrativo o istituzionale.

L'accentramento si ha nei casi in cui tutta la vita amministrativa è regolata dagli organi centrali dello Stato, lasciando uno scarsissimo margine alle autonomie locali; il decentramento amministrativo si ha allorché l'attività amministrativa è regolata dagli organi periferici dello Stato, ai quali sono riconosciuti poteri propri di decisione; il decentramento istituzionale si ha nei casi in cui lo Stato riconosce nel proprio territorio le autonomie locali, cioè, riconosce ed eleva a centri giuridici i rapporti e gli interessi politico-amministrativi delle popolazioni residenti su una parte del proprio territorio (denominata: Comune, Provincia, Regione), attribuendo ad esse il potere di autogovernarsi, nei limiti e nei modi posti dall'ordinamento giuridico. Il massimo decentramento istituzionale dello Stato moderno è rappresentato dal *regionalismo*: al di là del regionalismo, vi è il *federalismo*, il quale è basato su un'unione di Stati e, pertanto, lo Stato federale non può considerarsi uno Stato unitario decentrato, risultando esso dall'unione di più Stati.

Il regionalismo si differenzia, quindi, dal federalismo, perché quest'ultimo presuppone un vincolo di parità tra gli stati federati ed un'unione volontaria tra gli stessi; il regionalismo, invece, non presuppone uno Stato costituito da più enti, ma il riconoscimento da parte dello Stato di entità amministrative minori, alle quali sono affidate — con legge ordinaria o costituzionale — determinate funzioni.

Per regionalismo s'intende, quindi, la corrente di pensiero politico-amministrativo che mira all'istituzione di circoscrizioni amministrative territorialmente ampie, dotate di autonomia amministra-

193

tiva; le dette circoscrizioni si differenziano da quelle tradizionali (cioè dai comuni, province, dipartimenti, ecc.) proprio per la loro ampiezza territoriale, corrispondente ad un'area storico-geografica sostanzialmente uniforme.

A base del regionalismo vi sono le seguenti tendenze politico-sociali sviluppatesi dal milleottocento in poi:

l'aspirazione delle popolazioni locali — per cause complesse che variano da zona a zona e da Stato a Stato — di sottrarsi all'accentramento politico e amministrativo operato dallo Stato nell'ultimo secolo e ciò o per ottenere una migliore organizzazione dell'attività amministrativo-politica locale o per difendere le tradizioni locali o per la tutela delle minoranze etniche e linguistiche. Al riguardo va ricordato: che la Costituzione repubblicana spagnola del 1931 riconobbe alla Catalogna un'ampia autonomia politica; che sia la Germania occidentale sia l'Austria hanno una struttura regionale; che tentativi e studi per un ordinamento regionale sono stati fatti in Francia ed in Inghilterra e che quest'ultima ha organi speciali per l'amministrazione della Scozia e dell'Irlanda del Nord;

la constatazione che lo Stato moderno, avendo assunto numerosi e complessi compiti, non è in grado di adempierli efficacemente, se non delegandoli parzialmente ad altri enti facenti strutturalmente parte di esso;

l'impossibilità degli enti locali tradizionali (comuni, province, ecc.) ad assumere i compiti di pianificazione del territorio, i quali costituiscono una delle più rilevanti caratteristiche dell'organizzazione statale odierna.

In Italia il problema di un ordinamento su basi regionali si pose all'atto stesso dell'unità nazionale, proclamata in data 17 marzo 1861 dal Parlamento nazionale riunitosi a Torino, con l'adozione della monarchia piemontese e l'estensione dello Statuto Albertino del 1848 a tutto il territorio nazionale. Ciò realizzava l'unità politico-costituzionale, ma non il problema dell'organizzazione politico-amministrativa del nuovo Stato: di fronte al primo Parlamento dello Stato italiano si presentò il problema se conservare a tutti i territori degli *ex* Stati italiani le loro leggi e le loro istituzioni, riconoscendo ad essi una ampia autonomia legislativa ed amministrativa nell'ambito dello Stato italiano (a tal fine, su ispirazione del Cavour, fu presentato dal Minghetti nel 1861 anche un progetto di legge mirante all'istituzione di un ordinamento amministrativo su basi regionali) ovvero unificare le leggi e gli ordinamenti amministrativi di tutti gli *ex* Stati della penisola; prevalse tale seconda tesi che fu sanzionata, nel 1865, da un complesso organico di leggi (concernenti l'ordinamento comunale e provinciale, il contenzioso amministrativo, le opere pubbliche e le espropriazioni per pubblica utilità, ecc.) che hanno costituito fino alla Costituzione repubblicana del 1948 la base del nostro ordinamento amministrativo.

Si respinse la tesi regionalistica, temendosi che le regioni avrebbero potuto mettere in pericolo la raggiunta unità; tale atteggiamento era dovuto, in gran parte, al fatto che il regionalismo era principal-

194

mente sostenuto da cattolici, i quali si proclamavano antiliberali e, come tali, oppositori del nuovo Stato e da politici meridionali, i quali sembravano più interessati a difendere le proprie istituzioni che a salvaguardare la raggiunta unità nazionale, mentre il nuovo Stato affrontava, proprio nelle regioni meridionali, il grave fenomeno del brigantaggio.

Per gli stessi motivi, ed a maggior ragione, non era nemmeno presa in esame l'idea di istituire uno Stato su basi federative; idea, questa, sostenuta non solo dal liberale Carlo Cattaneo, che si ispirava agli esempi del federalismo americano e dell'ordinamento cantonale svizzero, ma anche degli oppositori cattolici, i quali ispirandosi al pensiero federalistico del Gioberti, miravano a conservare la sovranità temporale del papa e, quindi, lo Stato pontificio.

L'avvenuta formazione di uno Stato accentratore, attuato sull'esempio dell'ordinamento francese, fu, però, nei decenni successivi aspramente criticata da tutta una corrente di pensiero mirante a dare all'Italia un ordinamento decentrato; in tali anni vennero presentate al Parlamento italiano numerosi progetti di legge rivolti ad attuare un decentramento burocratico ed istituzionale dello Stato e sotto la spinta di tale tendenza furono realizzate importanti riforme, specie in materia comunale e provinciale ed in materia elettorale.

Al fine di realizzare un decentramento effettivo dello Stato si ritenne, anche nello stesso periodo, di nuovo la necessità di riformare l'ordinamento dello Stato su basi decentrate: il nuovo regionalismo ha, come suo scopo, non la riaffermazione dei valori locali di fronte allo Stato unitario, ma la realizzazione di una più funzionale organizzazione pubblica, onde esso è stato definito « regionalismo amministrativo »: sostenitori di tale indirizzo furono, tra i tanti, lo Jacini ed il Sadero, mentre altri (tra i quali il Crispi) auspicavano un maggior decentramento istituzionale dello Stato con circoscrizioni amministrative molto ampie.

Il problema del decentramento politico-regionale dello Stato fu sostenuto dai cattolici, all'inizio del secolo, dalle loro prime organizzazioni politiche; in particolare (specie per le tesi elaborate da don Luigi Sturzo) l'istituzione delle regioni divenne uno dei punti principali del partito popolare italiano. Le regioni, nel nuovo pensiero politico dei cattolici italiani, dovevano essere un mezzo sia per il superamento dell'accentramento statale sia per permettere, in sede locale, una più larga partecipazione alla vita politica.

Il regionalismo del partito popolare era, però, più in funzione politica che amministrativa; le regioni erano, infatti, concepite non come enti strumentali dello Stato, ma come enti in opposizione allo Stato liberale ed unitario. Il regionalismo dei cattolici non incontra, perciò, il favore del movimento socialista il quale vide in esso un nuovo mezzo della borghesia per evitare l'unità delle forze lavoratrici; non incontrò, del pari, il favore dei movimenti nazionalistici, perché le regioni erano ritenute in contrasto con le esigenze unitarie della nazione; nei programmi di tutti i partiti politici la esigenza di procedere ad un decentramento delle funzioni statali era, però, conti-

195

nuamente affermata, come una esigenza fondamentale per il progresso sociale del popolo.

Dopo la prima guerra mondiale, a causa della crisi politico-sociale che ne seguì, la questione del decentramento delle funzioni dello Stato fu riaffermata da più parti e, pertanto, fu anche ridiscusso il problema dell'opportunità o meno di istituire in Italia le regioni come enti locali unitari, ovvero, come era ritenuto più opportuno da molti, a struttura consortile tra varie province. In particolare, favorevole al regionalismo fu Guido Dorso, illustre meridionalista, che mise in risalto, in numerosi scritti, l'insufficienza dell'azione dello Stato unitario nei confronti del Mezzogiorno ed indicò nelle regioni uno dei mezzi per il superamento del problema meridionale.

Col fascismo ogni tendenza regionalistica venne respinta e venne riaffermato il principio dell'assoluta centralità politico-amministrativa.

Dopo la caduta del fascismo si pose, unitamente al problema se conservare o meno l'istituto della monarchia, il problema della nuova struttura da dare allo Stato; il principio del decentramento dello Stato era da tutti accettato, ma non anche il modo di attuazione, sostenendosi, da una parte, la tesi di un ampio decentramento istituzionale-burocratico dello Stato, da un'altra parte, la tesi di uno Stato su basi regionali o, comunque, con il riconoscimento di larghi poteri ai comuni e alle province.

In seno all'Assemblea Costituente — che elaborò (dopo che, con *Referendum* popolare, era stata istituita in Italia la Repubblica) la nuova Costituzione — la necessità di istituire le regioni fu sostenuta, in particolare, dalla democrazia cristiana che fece sua la tesi che era già stata del partito popolare italiano e del partito d'azione. Prevalse la tesi regionalistica anche sotto la spinta dei movimenti separatisti formatisi in Sardegna e, particolarmente, in Sicilia, nonché per la necessità, sancita dal Trattato di pace del 1947, di dare alle minoranze etniche e linguistiche, residenti in Val d'Aosta, nel Trentino-Alto Adige e nel Friuli-Venezia Giulia, un'ampia autonomia politico-amministrativa; d'altra parte, i sostenitori delle regioni vedevano nella loro istituzione uno strumento necessario per dare allo Stato una struttura democratica e tale da evitare, per il futuro, il pericolo dell'instaurazione di nuove forme di accentramento politico ed amministrativo. Accettata la tesi regionalistica, in seno all'Assemblea Costituente si discusse a lungo sui poteri e sulle funzioni da dare alle regioni: anche su tali questioni si scontrarono tesi opposte, sostenendosi, da alcuni, la necessità di dare alle regioni solo una mera potestà amministrativa, da altri, anche una potestà legislativa vera e propria; inoltre, da alcuni, si voleva, poi, un loro mero riconoscimento rinviando al legislatore ordinario la disciplina concreta dei loro poteri e della loro organizzazione, da altri, si mirava ad una loro completa disciplina costituzionale. Prevalse la tesi dell'attribuzione alle regioni di una potestà legislativa in ordine ai compiti ad essi affidati e della loro disciplina costituzionale.

L'ordinamento regionale fu, pertanto, previsto e regolato dal Ti-

196

tolo V (artt. 114 a 133) della Costituzione, il quale distinse le regioni in due categorie: quella a statuto normale e quella a statuto speciale. Mentre, però, l'istituzione delle regioni a statuto speciale (ad eccezione del Friuli-Venezia Giulia) venne immediatamente realizzata, l'istituzione delle regioni a statuto normale è stata realizzata solo nel 1970.

2. — Le norme costituzionali sulle regioni.

Le regioni sono attualmente previste dall'art. 114 della Costituzione, il quale dispone che: « La Repubblica si riparte in regioni, province e comuni ». Esse, al pari delle province e dei comuni, sono enti territoriali, nel senso che il territorio nel quale espletano la propria attività fa strutturalmente parte della loro entità: il territorio non indica, quindi, soltanto la zona nella quale la Regione opera, ma costituisce esso stesso una parte integrante dell'Ente-Regione, la quale, pertanto, può esercitare i propri poteri — nei limiti posti dalla legislazione statale oltre che dalla Costituzione — su persone o cose che si trovano, per qualsiasi motivo, nel proprio territorio.

Le regioni sono, al pari dei comuni e delle province, enti autonomi; la loro autonomia è data non solo dal potere di autogoverno, di darsi cioè propri rappresentanti eletti dal corpo elettorale, ma anche del potere di darsi un proprio ordinamento giuridico, mediante l'emanazione di proprie norme.

L'autonomia normativa delle regioni si differenzia, però, da quella dei comuni e delle province; mentre questi ultimi enti possono emanare solo norme regolamentari integrative delle norme statali e regionali, le regioni hanno avuto attribuito direttamente dalle norme costituzionali una potestà legislativa propria: ciò vale a far qualificare l'autonomia regionale come originaria e non di carattere derivato, come quella attribuita ai comuni ed alle province. La struttura e le funzioni delle regioni sono, infatti, previste, e, quindi, garantite, dalla Costituzione e da altre leggi costituzionali, onde esse vengono qualificate come « enti a rilievo costituzionale »; al contrario, per la struttura e per le funzioni dei comuni e delle province, la Costituzione rinvia alla legge ordinaria.

Le regioni sono, altresì, al pari dei comuni e delle province enti autarchici, nel senso che gli atti che emanano sono, al pari degli atti dello Stato, atti amministrativi e sono impugnabili nei modi previsti per gli atti dello Stato.

Le regioni sono state singolarmente individuate dalla Costituzione sulla base della tradizionale divisione geografica, storica e sociale del territorio dello Stato italiano; dispone, al riguardo, l'articolo 131: « Sono costituite le seguenti regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna ».

Con legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3, anche il Molise è stato costituito come Regione autonoma.

L'art. 132 della Costituzione prevede che, con legge costituzionale, sentiti i consigli regionali interessati, si può disporre la fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni, purché aventi un milione di abitanti; per l'emanazione della legge costituzionale occorre la richiesta di « tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta sia approvata con *Referendum* dalle popolazioni stesse »; detto articolo prevede anche la possibilità — a seguito di *Referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali — che province e comuni che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

Con la già citata legge costituzionale istitutiva della Regione del Molise non si è, però, seguita la procedura prevista per la costituzione di nuove regioni in quanto si è fatto ricorso alla deroga prevista, in via temporanea, dall'art. XI delle « Disposizioni transitorie e finali » della Costituzione, mantenuta in vigore dall'articolo 73 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, con la sostituzione del voto delle popolazioni interessate con quello dei consigli comunali.

Le regioni sono distinte in due categorie: regioni a statuto speciale e regioni a statuto normale. Le prime hanno una particolare disciplina che varia in relazione alle esigenze di autonomia singolarmente ad esse riconosciuta con la legge costituzionale che le ha istituite, la quale costituisce anche lo statuto dell'Ente; esse sono: la Sicilia, la Sardegna, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige ed il Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente disciplinate dalle leggi costituzionali 26 febbraio 1948, n. 2, n. 3, n. 4, n. 5, e 31 gennaio 1963, n. 1.

Le regioni a statuto normale sono, invece, disciplinate in modo uniforme dalle norme contenute nell'art. 117 e seguenti della Costituzione, nonché nelle leggi integrative delle disposizioni costituzionali.

3. — Lo Statuto e gli organi della Regione.

A norma dell'art. 123 della Costituzione ogni Regione, ad eccezione di quelle disciplinate con leggi costituzionali, deve adottare un proprio statuto; esso deve disciplinare l'organizzazione interna della Regione, « in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica ». In ogni statuto dev'essere necessariamente regolato l'esercizio del diritto d'iniziativa e di *Referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e dev'essere disciplinata la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Negli statuti adottati dalle singole regioni si è determinato anche il capoluogo regionale, si sono dettate norme sull'organizzazione e sul funzionamento del Consiglio e della Giunta regionali, sui rapporti tra Consiglio, Giunta e Presidente regionale, sulla delega di

198

funzioni amministrative regionali agli altri enti locali, sullo stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali, ecc.

A norma dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione: « Lo Statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed è approvato con legge della Repubblica »; ovviamente la stessa procedura va seguita per le modifiche dello Statuto.

A norma della detta disposizione lo Statuto è un atto complesso, costituito dalla deliberazione del Consiglio regionale e dall'approvazione del Parlamento; poiché all'approvazione del Parlamento può attribuirsi solo valore di legge formale, non sostanziale, le norme statutarie hanno, nella graduazione di valore delle norme legislative, lo stesso valore delle leggi regionali; in altri termini, le norme contenute nello statuto non possono essere in contrasto né con le norme costituzionali né con le norme contenute nelle leggi statali.

L'art. 121 della Costituzione ha espressamente previsto, quali organi della Regione, il Consiglio, la Giunta ed il Presidente.

Il Consiglio è l'organo deliberativo; esso esercita la potestà legislativa e regolamentare attribuita alla Regione dalla Costituzione ed ogni altra attribuzione conferitagli dalla Costituzione e dallo statuto regionale.

Al Consiglio, come ad ogni altro organo collegiale, compete il potere di autorganizzarsi, nominando un Presidente ed un ufficio di presidenza per i propri lavori (art. 122 Cost.) e dandosi un proprio regolamento interno.

In ordine allo *status* giuridico dei consiglieri regionali la Costituzione, all'art. 122, stabilisce che il sistema di elezione, il loro numero ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità sono stabiliti con legge della Repubblica; a tale obbligo costituzionale si è adempiuto con la legge 17 febbraio 1968, n. 108, applicabile solo alle regioni a statuto normale. La citata legge ha previsto — come per le elezioni politiche — che le elezioni abbiano luogo con il suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti; il sistema di elezione è quello proporzionale.

Sono elettori tutti gli iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Regione. Possono essere eletti consiglieri gli iscritti nelle liste elettorali di un qualsiasi Comune della Repubblica, purché abbiano raggiunto la maggiore età e non siano analfabeti. Il Consiglio è costituito da ottanta, sessanta, cinquanta e quaranta membri secondo che la popolazione regionale (in base ai risultati dell'ultimo censimento generale) sia, rispettivamente, superiore a sei, quattro, tre ed un milione di abitanti. Nelle regioni con popolazione inferiore ad un milione, il numero dei consiglieri è di trenta. La legge fissa, inoltre, il rinnovo dei consigli regionali ogni cinque anni e stabilisce che il numero dei seggi vada ripartito in circoscrizioni corrispondenti ciascuno alle rispettive province. In ordine all'ineleggibilità ed all'incompatibilità, la Costituzione (art. 122) stabilisce, innanzitutto, il divieto dell'appartenenza contemporanea ad un Consiglio regionale e ad una delle camere parlamentari o ad altro Consiglio regionale; la

citata legge n. 108 prevede altre cause di ineleggibilità ed incompatibilità in modo analogo a quanto stabilito dalle leggi elettorali politiche ed amministrative.

Alla convalida degli eletti provvede il Consiglio elettorale; mentre il contenzioso elettorale rientra nella competenza degli organi giurisdizionali dello Stato.

Al fine di assicurare alle regioni, e per esse al Consiglio regionale, l'esercizio dell'autonomia, l'art. 122 della Costituzione dispone che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Per procedere penalmente nei confronti dei consiglieri regionali non necessita la cosiddetta autorizzazione a procedere, non godendo essi, come i deputati ed i senatori, della immunità penale.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione; essa è composta da un Presidente e da un numero di membri stabilito nei singoli statuti regionali; è eletta, nei modi stabiliti dalle norme statutarie, dal Consiglio regionale tra i suoi componenti. La Giunta coadiuva l'attività del Presidente ed esercita ogni altro potere attribuitogli dalle norme statutarie e dalle altre leggi regionali; i suoi membri sono singolarmente addetti ad uno dei rami dei servizi pubblici di competenza regionale (*assessorati*) e la loro attività viene diretta e coordinata dal Presidente.

Il Presidente della Giunta regionale ha la rappresentanza giuridica della Regione ed è, come tale, « capo della Regione »; in tale qualità, egli promulga le leggi ed i regolamenti regionali ed esercita ogni altra attività amministrativa demandatagli dallo Statuto e dalle leggi regionali; presiede la Giunta e, inoltre, ha la veste di « ufficiale di Governo » per le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione.

Il Presidente della Giunta e la Giunta devono avere la fiducia del Consiglio; qualora questa venga meno essi devono dimettersi.

Gli organi regionali sono coadiuvati nella loro attività da uffici regionali, previsti dalle norme dei singoli statuti regionali, le quali disciplinano anche il rapporto d'impiego dei dipendenti; per l'assunzione dei dipendenti regionali, con l'art. VIII delle « Disposizioni transitorie e finali » della Costituzione, si è previsto che le regioni, per la prima formazione dei loro uffici, abbiano l'obbligo di trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli altri enti locali. La detta disposizione aveva il fine di attuare una riduzione degli impiegati dello Stato e degli enti locali e, nello stesso tempo, assicurare alle regioni personale già provveduto di adeguata esperienza. Per l'attuazione della detta « disposizione » con l'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, avente per oggetto « provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto normale », il Governo venne delegato a trasferire, per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle regioni, « il contingente del personale statale, anche delle amministrazioni centrali, riducendosi contemporaneamente e corrispondentemente i ruoli organi delle amministrazioni statali interessate ». A tale delega il Governo ha provveduto con i decreti, con i quali si sono trasferite

200

alle regioni le materie ad esse attribuite dalla Costituzione, come diremo nel successivo paragrafo.

4. — Le funzioni regionali: la potestà legislativa ed il relativo esercizio.

Le regioni hanno funzioni varie e complesse. Esse:

partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica, nominando tre delegati eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze (la Valle d'Aosta ha un solo delegato, art. 83 Cost.);

partecipano alla funzione legislativa statale facendo proposte alla Camera (art. 121 Cost.);

promuovono (ma tali poteri devono essere esercitati da almeno cinque consigli regionali) il *Referendum* abrogativo delle leggi statali o possono chiedere che le leggi di revisione della Costituzione siano sottoposte a *Referendum* (artt. 75 e 138 Cost.).

Le regioni devono essere, poi, sentite prima dell'emanazione di una legge costituzionale di fusione di regioni esistenti o di creazione di nuove regioni (art. 132 Cost.).

La più rilevante funzione regionale è, però, quella legislativa.

In sede di elaborazione della Costituzione fu, invero, ampiamente discusso se alle regioni fosse opportuno attribuire una competenza legislativa. Varie tesi furono formulate al riguardo: da alcuni si proponeva l'attribuzione di una competenza esclusiva solo per determinate materie; da altri si chiedeva che le regioni partecipassero alla funzione legislativa solo mediante attribuzioni consultive nella formazione delle leggi e mediante l'esercizio di un potere di iniziativa legislativa nei confronti del Parlamento; da altri, ancora, si sosteneva che alle regioni andasse riconosciuta solo un'ampia potestà regolamentare. Prevalse la tesi dell'attribuzione alle regioni di una competenza legislativa; mentre, però, alle regioni a statuto speciale è stata concessa dalle singole leggi costituzionali che le istituiscono una potestà legislativa esclusiva su determinate materie, alle regioni a statuto normale è stata concessa dalla Costituzione solo una potestà legislativa concorrente ed integrativa di quella statale.

Le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà legislativa, esclusiva o concorrente, sono soggette ai seguenti limiti di carattere generale:

non possono spiegare efficacia fuori del territorio regionale;

non possono in alcun caso derogare alle norme della Costituzione e delle leggi costituzionali od essere in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e delle altre regioni.

Alcuni di detti limiti di carattere generale sono stati espressamente disposti dall'art. 120 della Costituzione, nel quale è detto: « La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito tra le regioni.

« Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni.

20

« Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro ».

La potestà legislativa regionale, « concorrente » con quella dello Stato, incontra inoltre il limite delle leggi statali, nel senso che le leggi regionali non possono essere in contrasto con i « principi fondamentali delle leggi dello Stato ». I principi fondamentali suddetti vanno dedotti dalle norme statali che disciplinano la materia, in ordine alla quale la Regione esercita la propria potestà legislativa.

Le materie di competenza delle regioni a statuto normale ed in ordine alle quali esse esercitano la potestà legislativa concorrente, sono indicate dall'art. 117 della Costituzione; esse sono:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
circoscrizioni comunali;
polizia locale urbana e rurale;
fiere e mercati;
beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
musei e biblioteche degli enti locali;
urbanistica;
turismo e industria alberghiera;
tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;
viabilità, acquedotti e lavori pubblici d'interesse regionale;
navigazione e porti lacuali;
acque minerali e termali;
cave e torbiere;
caccia;
pesca nelle acque interne;
agricoltura e foreste;
artigianato.

Data la difficoltà di individuare i principi fondamentali della legislazione statale in ordine alle singole materie, è stata ritenuta la necessità di precisare i detti principi attraverso la predisposizione di « leggi-quadro » (o « leggi-cornice ») da emanarsi dallo Stato per ogni materia.

La legge 10 febbraio 1953, n. 62, stabilì, al riguardo, all'art. 9, il principio che il Consiglio regionale non potesse legiferare per molte delle materie attribuite alla sua competenza se non dopo l'emanazione delle leggi dello Stato, contenenti, per ciascuna materia, i principi fondamentali. La detta norma è stata modificata dall'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, con il quale è stata attribuita al Governo la delega ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della legge, le norme per regolare il passaggio delle funzioni e del personale statale dallo Stato alle regioni per ogni singola materia di cui all'art. 117 della Costituzione ed è stato disposto che le regioni possono legiferare sulla materia di loro competenza solo dopo l'emanazione delle norme delegate ovvero nel caso in cui le stesse non fossero emanate dopo un biennio dall'entrata in vigore della legge.

202

Con il medesimo articolo si è disposto: « entro lo stesso biennio, in attuazione della IX Disposizione transitoria della Costituzione, la Repubblica adegua la propria legislazione alle competenze legislative attribuite alle regioni ».

Ovviamente in mancanza delle « leggi-quadro » il legislatore regionale desumerà direttamente i « principi fondamentali » delle varie leggi statali che regolano le singole materie.

Le regioni possono, infine, emanare norme per l'attuazione di qualsiasi legge dello Stato, per materie non comprese tra quelle indicate dall'art. 117 della Costituzione, solo a seguito di espressa disposizione della stessa legge statale.

A tutte le regioni è attribuita una generica potestà regolamentare (art. 121 Cost.); si ritiene, però, al riguardo, che la Regione può emanare norme regolamentari solo per l'esecuzione delle proprie leggi.

Per il trasferimento delle funzioni statali alle regioni sono stati emanati, in base alla suddetta delega, vari decreti presidenziali, (aventi effetto — a norma dell'art. 1 del D.L. 28 dicembre 1971, n. 1121 — dal 1° aprile 1972), sul cui contenuto è d'uopo soffermarsi:

D.P.R. 14 *gennaio* 1972, *n.* 1. — Trasferisce alle regioni le funzioni relative: all'istituzione di nuovi comuni e alle variazioni di circoscrizioni comunali, alla denominazione dei comuni, delle frazioni e delle borgate; alla determinazione delle sedi municipali; alla determinazione, rettifica e contestazioni di confine; alla separazione patrimoniale ed al riparto delle attività e passività nel caso di variazione circoscrizionali; alla separazione delle rendite patrimoniali, delle passività e delle spese tra comuni riuniti ed aggregati nonché ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi di controllo in materia di circoscrizioni comunali.

Lo stesso decreto trasferisce alle regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di polizia locale, urbana e rurale svolta dagli enti locali.

D.P.R. 14 *gennaio* 1972, *n.* 2. — Attribuisce alle regioni le funzioni amministrative già esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di acque minerali e termali e di cave e torbiere nonché in materia di artigianato.

D.P.R. 14 *gennaio* 1972, *n.* 3. — Trasferisce alle regioni le funzioni amministrative già esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, in materia di assistenza scolastica in favore degli alunni delle scuole ed istituti d'istruzione di ogni ordine e grado; ciò ha comportato il trasferimento alle regioni delle attribuzioni già esercitate dai patronati scolastici e dai consorzi provinciali dei patronati scolastici, di cui alla legge 4 marzo 1958, n. 261. Sono state trasferite, inoltre, alle regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di musei e biblioteche di enti locali, unitamente alle soprintendenze ai beni librari, che sono divenute, pertanto, organi regionali.

D.P.R. 14 *gennaio* 1972, *n.* 4. — Trasferisce alle funzioni amministrative esercitate dagli organi statali in materia di assistenza sani-

203

taria, nelle sue fasi d'intervento preventivo, curativo e riabilitativo nonché in materia di assistenza ospedaliera.

Sono, altresì, attribuite alle regioni le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di vigilanza e di tutela, esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, in ordine agli enti, consorzi, istituti ed organizzazioni locali operanti nella regione in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Con il D.P.R. in esame sono stati trasferiti anche alle regioni gli uffici dei medici provinciali e dei veterinari provinciali nonché le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in ordine ai seguenti organismi sanitari: consigli provinciali di sanità; comitati provinciali di coordinamento dell'attività ospedaliera; commissioni provinciali di vigilanza sugli ospedali psichiatrici; consorzi provinciali antitubercolari; comitati provinciali per la lotta antimalarica; dispensari antivenerei, ecc.

A seguito di tali attribuzioni alle regioni, gli ufficiali sanitari dei comuni e dei consorzi comunali — come specificato dall'art. 12 del D.P.R. in esame — hanno cessato di essere organi periferici del Ministero della sanità e sono divenuti organismi periferici delle regioni nel cui territorio operano.

D.P.R. 14 *gennaio* 1972, *n.* 5. — Trasferisce alle regioni le funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale nonché in materia di navigazione lacuale, fluviale, lagunare e sui canali navigabili ed idrovie, che si svolge nell'ambito territoriale di una Regione.

Lo stesso decreto trasferisce alle regioni le funzioni statali in materia di porti lacuali e di porti di navigazione interna.

D.P.R. 14 *gennaio* 1972, *n.* 6. — Concerne il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali in materia di turismo e industria alberghiera; il detto trasferimento riguarda tutte le funzioni amministrative fra le quali — è specificato dal legislatore delegato — sono comprese quelle concernenti: la programmazione; lo sviluppo e l'incentivazione del turismo regionale; l'organizzazione di manifestazioni turistiche; gli enti provinciali del turismo e le aziende autonome di cura soggiorno e turismo; gli altri enti, istituzioni ed organizzazioni locali operanti nelle materie del turismo; il riconoscimento e la revoca delle stazioni di cura, soggiorno o turismo.

D.P.R. 15 *gennaio* 1972, *n.* 7. — Riguarda il trasferimento alle regioni delle funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di fiere e mercati; cioè: le funzioni concernenti le fiere locali, provinciali, interprovinciali, nazionali, nonché quelle internazionali che non sono organizzate da enti riconosciuti ai sensi dell'art. 2 del R.D.L. 29 gennaio 1934, n. 454; le esportazioni e mostre agricole con esclusioni di quelle internazionali ed universali; le esposizioni e le mostre d'arte; i mercati per la compravendita all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici.

D.P.R. 15 *gennaio* 1972, *n.* 8. — Trasferisce alle regioni le se-

204

guenti funzioni urbanistiche già esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato: approvazione dei piani territoriali di coordinamento e di determinazione dell'estensione del piano intercomunale, previsti dagli artt. 5 e 12 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ed approvazione dell'elenco dei comuni soggetti all'obbligo della formazione del piano regolatore generale; approvazione dei piani regolatori generali e relative varianti; approvazione dei regolamenti edilizi comunali e dei programmi di fabbricazione; nulla-osta dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi; provvedimenti di sospensione e demolizioni delle opere difformi del piano regolatore, ecc.

Lo stesso decreto ha trasferito alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi statali in materia di viabilità locale, di acquedotti locali e comprensoriali se interessanti il territorio di una singola Regione.

Sono stati, altresì, trasferiti: i lavori pubblici concernenti le opere relative ad edifici pubblici di proprietà dei comuni, delle province e di altri enti locali; le opere di edilizia scolastica; le opere igieniche di interesse locale (fognature, mattatoi, cimiteri); gli impianti elettrici di illuminazione pubblica dei comuni; la costruzione di linee metropolitane, ecc.

A seguito del trasferimento delle suddette attribuzioni, sono stati ancora trasferiti alle regioni gli uffici del genio civile a competenza generale, ivi comprese le sezioni autonome relative, con esclusione delle sezioni e degli uffici aventi la competenza su materie d'interesse statale non trasferite alle regioni.

Sono stati trasferiti anche i provveditorati regionali alle opere pubbliche, ivi comprese le sezioni urbanistiche presso i provveditorati medesimi, con esclusione delle sezioni e servizi per le opere idrauliche, per l'edilizia statale ed economica e popolare.

D.P.R. 15 *gennaio* 1972, *n.* 9. — Trasferisce tutte le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beneficenza pubblica; detto trasferimento riguarda, in particolare: le funzioni concernenti le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; gli enti comunali di assistenza; le controversie in materia di spedalità, ecc.

D.P.R. 15 *gennaio* 1972, *n.* 10. — Trasferisce alle regioni le funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di istruzione artigiana e professionale.

D.P.R. 15 *gennaio* 1972, *n.* 11. — Attribuisce alle regioni le funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne. Il trasferimento riguarda, in particolare: le funzioni amministrative concernenti le coltivazioni arboree ed erbacee; gli allevamenti zootecnici; la meccanizzazione aziendale; la bonifica integrale e montana; la sistemazione dei bacini montani; la costituzione dei consigli di valle o di comunità montane, ecc.

In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione di beni di uso

205

civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazione delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni di appartenenza dei comuni, frazioni ed associazioni adibiti a boschi o a pascoli; tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che amministrano beni di uso civico.

Con lo stesso decreto sono state, altresì, trasferite alle regioni le funzioni amministrative comprese quelle di vigilanza e di tutela, esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli enti di sviluppo, agli altri enti, consorzi, istituzioni ed organizzazioni operanti in sede regionale nelle materie sopraindicate.

A seguito dell'attribuzione alle regioni delle suddette funzioni sono stati trasferiti ad esse anche gli uffici periferici del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e propriamente: gli ispettorati agrari compartimentali; gli ispettorati provinciali dell'agricoltura; gli ispettorati regionali delle foreste; gli ispettorati ripartimentali delle foreste.

Si è stabilito, poi, che il corpo forestale dello Stato, ferma restando la sua unitarietà di struttura, inquadramento e reclutamento, è impiegato dalle singole regioni, nell'ambito del rispettivo territoria, per l'esercizio delle loro funzioni in materia forestale.

I suddetti trasferimenti riguardano — come già detto — le regioni a statuto normale, in quanto per le altre regioni dispongono, in modo non uniforme, gli statuti speciali.

In tutti i suddetti decreti si è stabilito che restano ferme le competenze statali in materia di difesa nazionale, di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria nonché quelle altre che, pur essendo esercitate in relazione alle attività trasferite dallo Stato alla Regione, non sono comprese nell'art. 117 della Costituzione.

Si è stabilito, poi, che fino a quando non si sia provveduto con legge dello Stato al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali, sono conservate alle province, ai comuni ed agli altri enti locali, le funzioni ad essi attribuite dalla legge statale: in altri termini è fatto divieto alle regioni di modificare le norme che disciplinano le competenze dei detti enti; invero, anche senza tale disposizione le regioni non avrebbero potuto dettare norme in ordine alla competenza dei comuni e delle province, data la riserva di legge statale prevista dall'art. 128 della Costituzione.

Le regioni agiscono — ed è ovvio — singolarmente nell'attuazione delle loro competenze.

Si pone, però, la necessità pratica che, per determinate materie, in relazione a determinati fini di interesse nazionale, la loro attività sia coordinata. Al riguardo, in tutti i decreti sopracitati è stato stabilito che la funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni a statuto ordinario che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obbiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli

206

obblighi internazionali, spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provvede con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazioni del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro od i ministri competenti; ai fini del suddetto coordinamento è stato, poi, stabilito che gli organi statali e le amministrazioni regionali sono tenute a fornirsi, reciprocamente ed a richiesta, per il tramite del Commissario del Governo nella Regione, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni.

5. — Le funzioni amministrative e di controllo.

Le regioni, oltre la funzione legislativa, devono — a norma dell'art. 118 della Costituzione — esercitare funzioni d'amministrazione attiva e di controllo. Le funzioni di amministrazione attiva vanno distinte in proprie e delegate: sono proprie quelle esercitate dalla Regione per le materie per le quali essa è competente a legiferare, salvo che per le funzioni d'interesse esclusivamente locale « le quali possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni e agli altri enti locali »; sono delegate quelle attribuite alle regioni con leggi dello Stato per materie per le quali essa non è competente a legiferare.

Con i vari decreti, citati al paragrafo precedente, con i quali sono state trasferite dallo Stato alle regioni materie attribuite dalla Costituzione alla competenza di quest'ultime, si è provveduto anche a delegare alle regioni alcune funzioni statali. Al riguardo, nei detti decreti, si è stabilito che le funzioni delegate alle regioni siano esercitate dagli organi regionali in conformità alle direttive emanate dal competente organo statale e si è previsto che « in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti propri dell'amministrazione da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o termini risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, può disporre il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale ».

Ovviamente, allorché il Consiglio dei ministri dispone la sostituzione degli organi regionali mediante un Commissario *ad acta* esso agisce quale autorità amministrativa e, pertanto, il provvedimento è — a norma dell'art. 113 della Costituzione — impugnabile da parte della Regione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale di Roma; è da escludere che nel caso si abbia un conflitto di competenza tra la Regione e lo Stato, rientrante nella giurisdizione della Corte Costituzionale, in quanto la Regione, nell'esercizio delle funzioni ad essa delegate dallo Stato agisce come organo indiretto della amministrazione statale.

Altra e delicata questione riguarda il controllo sugli atti regionali adottati a seguito di delegazione della Regione; nulla disponendo

207

il legislatore in merito, potrebbe ritenersi che i detti atti, essendo sostanzialmente statali, restano soggetti al controllo della Corte dei Conti, ma tale tesi è da escludere, in quanto in contrasto con la *ratio* del decentramento che è a base della delegazione dello Stato a favore delle regioni: di conseguenza la soluzione più corretta è nel senso che gli atti regionali relativi a materie delegate dello Stato alle regioni sono soggetti agli stessi controlli previsti per gli altri atti regionali.

Al fine di evitare che le regioni diventino strumento di accentramento amministrativo rispetto agli altri enti locali, l'ultimo comma del già citato art. 118 stabilisce che « la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative », proprie o delegate, « delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici ».

Gli atti adottati dagli enti locali a seguito di delega della Regione, sono soggetti — a norma dell'art. 62 della già citata legge 10 febbraio 1953, n. 62 — agli stessi controlli previsti per gli atti regionali; gli enti locali, in tal caso, infatti, agiscono non come enti autonomi, ma come organi della Regione.

Le regioni possono istituire anche enti, i cosiddetti enti regionali, per l'esercizio di determinate attività amministrative. Ovviamente l'istituzione degli enti regionali non può essere un mezzo per sfuggire ai controlli previsti sugli atti regionali: di conseguenza l'attività degli enti regionali deve rimanere soggetta agli stessi controlli previsti per gli atti amministrativi regionali.

Tra le funzioni amministrative affidate alle regioni assume particolare rilevanza il controllo sui comuni e sulle province; l'art. 130 della Costituzione ha trasferito detto controllo dallo Stato alle regioni disponendo che un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita anche in forma decentrata, il controllo sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali.

La Costituzione ed il funzionamento di tale organo regionale — denominato « Comitato di controllo » — e delle sue eventuali sezioni, sono regolati dagli articoli 55 e 58 della legge 10 febbraio 1953, n. 62. Il Comitato è costituito da tre esperti nelle discipline amministrative eletti dal Consiglio regionale, da un membro nominato dal Commissario di Governo, da un giudice del Tribunale amministrativo regionale, designato dal Presidente del Tribunale. Le sezioni del Comitato, che possono essere istituite con il compito di controllare gli atti comunali, sono costituite da tre esperti nelle discipline amministrative eletti dal Consiglio regionale, da un membro nominato dal Commissario del Governo, dal funzionario di grado più elevato dell'Amministrazione provinciale. La presidenza di ogni Comitato e delle relative sezioni è affidata ad un componente di tale organi, su elezione degli altri componenti.

La Costituzione, con il succitato art. 130, oltre a disporre il trasferimento del controllo dei precedenti organi statali (Prefetto e Giunta provinciale amministrativa) ad organi regionali, ha anche

208

disposto che il controllo deve essere normalmente limitato alla legittimità degli atti e che solo « in casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione ».

La già citata legge del 1953, n. 62, ha disposto, in ordine all'esercizio del controllo, che i relativi atti hanno carattere definitivo (sono, cioè, immediatamente impugnabili dinanzi al competente giudice); ha imposto il termine di venti giorni per disporre l'annullamento o per la richiesta di elementi integrativi di giudizio; ha stabilito, nel caso di riesame di atto ritenuto viziato nel merito, che la nuova approvazione dell'atto debba avvenire con la maggioranza assoluta dei componenti i consigli comunali. La stessa legge ha disposto che sono soggetti al controllo di legittimità tutti gli atti soggetti in base alle preesistenti norme al controllo di legittimità del Prefetto e della Giunta provinciale amministrativa ed al controllo di merito gli atti per i quali già tale forma di controllo era prevista, precisando che la competenza dei comitati regionali di controllo è estesa anche al controllo sostitutivo dipendente da comportamenti omissivi di organi di enti locali.

Altre disposizioni legislative regolano il controllo della Regione sui restanti enti locali: la legge 12 febbraio 1968, n. 132, concernente « gli enti e l'assistenza ospedaliera », dispone, ad esempio, che la vigilanza e la tutela sugli enti ospedalieri è esercitata dal Comitato regionale di controllo competente per gli atti provinciali e comunali, integrato dal Medico provinciale.

Dinanzi alla Corte Costituzionale si è posta la questione se il controllo sugli organi sia di competenza della Regione o dello Stato; il relativo conflitto di attribuzione è stato risolto dalla detta Corte nel senso che spetta allo Stato il potere di nomina di commissari per la sostituzione degli organi delle amministrazioni locali (1).

---

(1) Corte Costituzionale, 21-28 novembre 1972, n. 164.

1. — La Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzione chiedendo che venga dichiarata la propria competenza a provvedere alla nomina di un Commissario per la provvisoria reggenza dell'amministrazione del Comune di Podenzano fino alla elezione del nuovo Consiglio, e conseguentemente annullato il provvedimento del Prefetto di Piacenza avente anch'esso ad oggetto la temporanea gestione dell'Ente medesimo.

La pretesa fatta valere dalla Regione poggia sul presupposto che la riforma regionale abbia importato un sostanziale mutamento nella posizione prima rivestita dai minori enti territoriali di amministrazioni indirette dello Stato, rendendo di conseguenza necessaria una configurazione diversa da quella prospettata nel passato in ordine al criterio distintivo fra controllo sugli atti e controllo sugli organi, nel senso che debba competere alla Regione ogni specie di controllo sostitutivo, quale che sia il suo oggetto, tutte le volte che si renda necessario farvi ricorso per assicurare il regolare funzionamento degli enti medesimi, mentre residua allo Stato solo l'esercizio dei poteri che rivestono carattere di supremazia, quali quelli a contenuto sanzionatorio a carico di singoli amministratori o dell'intero Consiglio, pel caso di un loro illecito comportamento.

2. — La tesi riferita non trova alcun sostegno nelle norme costituzionali, apparendo invece dall'art. 128 la volontà di mantenere alle province ed ai comuni la figura da essi tradizionalmente rivestita di parti dell'ordinamento generale dello

209

6. — Entrate tributarie e patrimonio regionale.

La Costituzione ha garantito alle regioni anche i mezzi necessari per l'espletamento delle loro attività, al fine di assicurare l'esercizio concreto dell'autonomia. Detti mezzi sono costituiti da entrate tributarie, da beni demaniali e patrimoniali.

L'art. 119, primo e secondo comma, della Costituzione dispone:

Stato, al quale pertanto deve rimanere riservata l'intera loro disciplina organizzativa e funzionale.

In armonia con tale configurazione si presenta la disposizione dell'art. 130 che, nel coordinare l'assetto dei controlli con il sopravvenuto ordinamento regionale, se pure ha chiamato le regioni a partecipare all'esercizio dei medesimi, ha d'altra parte affidato alla legge statale la determinazione dei modi di costituzione dell'organo regionale competente all'esercizio stesso, limitandone, in modo testuale e tassativo il sindacato di legittimità e di merito solamente ai singoli atti, di volta in volta ad esso sottoposti.

È da ammettere che il controllo sugli atti così inteso comprenda anche quello che si esercita sulla legittimità dell'omessa emanazione di uno di essi quando sarebbe stato obbligatorio effettuarla, e comporti la conseguente sostituzione nell'esercizio del potere corrispondente da parte dell'organo di controllo a quello dell'Ente rimasto inattivo; ma è invece da escludere che possa ritenersi in esso inclusa anche la potestà di sostituire nell'ufficio in cui si verifichi la temporanea carenza del titolare, un organo straordinario che lo regga. Siffatta surroga dell'organo è espressione di un potere politico di sovranità che non può quindi non rimanere di pertinenza dello Stato.

In questo senso si è pronunciata la Corte con la sentenza n. 24 del 1957, riguardante l'interpretazione dell'art. 46 dello Statuto sardo che delimita l'ambito del controllo assegnato alla Regione negli stessi termini espressi nell'art. 130 della Costituzione.

3. — Elementi in contrasto con la conclusione cui si è giunti non possono desumersi dall'ultimo comma dell'art. 59 della legge n. 62 del 1953 che attribuisce all'organo abilitato all'esercizio del controllo, ai sensi dei precedenti artt. 55 e 56, i poteri di controllo sostitutivo già attribuiti al Prefetto dalle leggi allora vigenti. Infatti, se è vero che un dubbio potrebbe derivare dalla considerazione che l'art. 19 del Testo unico della legge comunale e provinciale, modificato dalla legge n. 277 del 1949, conferiva al Prefetto anche il potere dell'invio di appositi commissari per reggere temporaneamente le amministrazioni locali, delle quali riuscisse comunque impedito il normale funzionamento, non sembra contestabile che tale generico rinvio all'art. 19 debba interpretarsi in senso restrittivo, per la necessità di metterlo in armonia con la fonte superiore di cui è esecuzione, includendovi cioè, come si è detto, solamente i poteri considerati nella prima parte del quinto comma dell'articolo stesso relativi alla sostituzione riguardante singoli atti, e non già quelli della seconda parte, riferentesi alla surroga di organi.

Che questa sia l'esatta interpretazione da dare all'art. 59 risulta comprovato dalla intitolazione data agli artt. 55 e 56 che fa menzione del « controllo sugli atti », e più ancora dall'art. 64, che, nel consentire alle autorità governative di richiedere alle sezioni di controllo regionale gli elementi necessari ad un eventuale provvedimento di scioglimento, di sospensione o di rimozione, poi nell'ultima parte, lascia « ferme le attribuzioni di cui alla citata legge n. 277 ».

Non è possibile ritenere, come fa la difesa regionale, che la norma così formulata si riferisca ai provvedimenti sanzionatori, poiché, se fosse intesa in tal modo, non avrebbe senso, dato che proprio a questi ultimi ha riguardo l'art. 64.

Non vale poi invocare, a sostegno della pretesa della Regione, la V Disposizione transitoria dello Statuto, che fa riferimento ai controlli sostitutivi da parte della Regione sugli organi degli enti locali, poiché essa non è attributiva di una competenza di tal genere (né avrebbe potuto esserlo, dato che, come ha ritenuto la Corte con la sentenza n. 40 del 1972, l'intera materia dei controlli esula da quella statutaria, e non è prevista fra le potestà legislative elencate nell'art. 117),

210

« Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni.

« Alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali ».

In attuazione del precetto costituzionale è stata emanata la legge 16 maggio 1970, n. 281, concernente « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario ».

Disposizioni legislative particolari si hanno, invece, per le regioni a statuto speciale.

La detta legge n. 281 ha attribuito alle regioni i seguenti tributi:

l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile;

l'imposta sulle concessioni regionali;

la tassa di circolazione;

la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche.

Al fine di evitare una possibile disparità di trattamento tra i vari cittadini, a seconda che risiedano o svolgano la loro attività nell'una o nell'altra Regione, è stato riservato allo Stato, nella sua funzione di coordinatore dell'attività delle regioni, di stabilire con legge i criteri generali di commisurazione delle imposte, le esenzioni, le modalità ed i termini di pagamento.

La citata legge attribuisce alle regioni anche « il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito di fabbricati »; a seguito dell'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della riforma tributaria, « il gettito di tale imposta è stato sostituito da una quota del gettito derivante da una imposta corrispondente di importo non inferiore al gettito dell'ultimo anno di applicazione dell'imposta fondiaria ».

La citata legge n. 281, all'art. 8, prevede, infine, l'istituzione di un fondo, costituito da quote di alcuni tributi erariali, da ripartirsi annualmente tra le regioni con decreto del Ministero per il tesoro di concerto con quello per le finanze; la ripartizione è effet-

---

ma si limita a dichiararla, sotto la condizione formulata in questi termini: « sinché ed in quanto previsto dalla legge ». E poiché si è dimostrato che nessuna previsione in questo senso è desumibile dall'unica fonte normativa competente, costituita dalla legge dello Stato, è da concludere che la disposizione transitoria richiamata non offre alcun valido argomento a favore della tesi in contestazione.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara *spettare allo Stato il potere di nomina di commissari per la reggenza di amministrazioni comunali incapaci di funzionare, e di conseguenza annulla il provvedimento della Giunta regionale del* 25 *gennaio* 1971, *n.* 20, *di nomina di un Commissario reggente l'Amministrazione comunale di Podenzano;*

respinge *il ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna avverso il decreto del* 28 *gennaio* 1972, *n.* 243, *del Prefetto di Piacenza avente lo stesso oggetto della contemporanea reggenza di detto Comune* (cfr. « Il Cons. Stato », 1972, n. 11, II, 1236).

211

tuata in base a criteri complessi che tengano conto, per ogni Regione, della popolazione residente, della superficie, del tasso di emigrazione, del grado di disoccupazione e del carico *pro capite* dell'imposta sulle persone fisiche.

La stessa legge, all'art. 9, istituisce anche un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, da assegnare alle regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale sulla base dei criteri che saranno annualmente determinati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e, con particolare riguardo, alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno.

Per le regioni del Mezzogiorno e per le isole vanno, alle suddette entrate, aggiunti i contributi che — in attuazione del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione e secondo le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 281 — lo Stato può concedere con legge ordinaria.

Le regioni hanno un proprio demanio ed un proprio patrimonio regionale; i relativi beni sono stati trasferiti dallo Stato alle regioni in base a quanto disposto dall'art. 11 della legge.

Le regioni possono, infine, contrarre mutui ed anticipazioni o emettere obbligazioni al fine di fronteggiare deficienze di cassa ovvero per provvedere a spese di investimento; esse possono, infine, partecipare a « società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione o in quello delegato ai sensi dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione ».

7. — Il controllo sugli atti regionali.

Presso le regioni « a statuto normale » (per quelle a « statuto speciale » dispongono, in modo analogo, le leggi costituzionali istitutive) è nominato, con decreto del Presidente della Repubblica, un « Commissario di Governo » (art. 124 Cost.) con il compito di sopraintendere alle funzioni amministrative statali nella Regione, anche al fine di coordinarle con l'attività regionale nonché di esercitare una potestà generale di vigilanza sul complesso del funzionamento degli organi regionali, necessaria per offrire al Governo gli elementi in base ai quali poter decidere gli interventi ad esso consentiti dalla Costituzione.

Oltre i suddetti compiti di amministrazione attiva, il « Commissario di Governo » ha — a norma dell'art. 127 della Costituzione — la funzione di controllare la legittimità costituzionale delle leggi regionali, sia sotto il profilo di mera legittimità che sotto il profilo del merito. A tal fine la Costituzione, all'art. 127, dispone che il Commissario di Governo (al quale vanno per il visto inviate tutte le leggi regionali), ove ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi regionali o con quelli di altre regioni, deve rinviarla al Consiglio regionale entro il termine di trenta giorni dalla comuni-

212

cazione; ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale o quella di merito per il contrasto di interessi davanti alle Camere parlamentari.

In ordine alle questioni di legittimità costituzionale va tenuto presente che, a norma dell'art. 127 della Costituzione e dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, concernente la costituzione ed il funzionamento della Corte Costituzionale, il Governo della Repubblica ha il potere di promuovere la questione di legittimità costituzionale di una legge per qualunque motivo di incostituzionalità, mentre le regioni possono impugnare le leggi dello Stato o di altre regioni solo quando esse ritengano che, con tali leggi, sia stata lesa la propria sfera giuridica.

Le questioni di merito, le quali sono quelle che concernono un contrasto d'interessi tra lo Stato e la Regione, sono, su iniziativa del Governo, risolte dal Parlamento.

Anche gli atti amministrativi regionali sono soggetti al controllo da parte di un organo dello Stato, (art. 125 Cost.); a tal fine l'articolo 41 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, prevede presso ogni Regione la costituzione di uno speciale organo collegiale, costituito dal Commissario del Governo, o da un suo delegato, da un magistrato della Corte dei Conti, da tre funzionari dell'Amministrazione dello Stato e da due esperti nelle discipline amministrative designate dal Consiglio regionale. La detta Commissione esercita il controllo di legittimità su tutti gli atti amministrativi, tra i quali vanno compresi anche i regolamenti della Regione; essa esercita il controllo di merito solo sugli atti espressamente previsti dall'art. 46 della legge citata e cioè: bilancio preventivo e storni di fondi da un capitolo all'altro; atti concernenti spese vincolanti il bilancio oltre i cinque anni; atti concernenti alienazioni di immobili; atti di acquisto di azioni, ecc.

Le deliberazioni soggette al controllo di legittimità divengono esecutive se, entro venti giorni dal ricevimento, la Commissione non ne pronunci l'annullamento ovvero ne sospenda l'efficacia chiedendo all'Amministrazione regionale chiarimenti od elementi integratori di giudizio. Le deliberazioni soggette a controllo di merito divengono esecutive se, entro il termine stabilito per legge, la Commissione non inviti, con richiesta motivata, il Consiglio regionale a riprenderle in esame; la deliberazione che sia confermata senza modifica diviene esecutiva se approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri regionali.

Il Consiglio regionale può essere sciolto con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere di un'apposita Commissione, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge e non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbia compiuto analoghi atti o violazioni; può essere, altresì, sciolto quando per dimissioni o impossibilità di for-

213

mare una maggioranza non sia in grado di funzionare o, infine, per ragioni di sicurezza nazionale. Con lo stesso decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini aventi il compito di svolgere le funzioni d'ordinaria amministrazione e di indire le elezioni entro tre mesi (art. 126 Cost.).

In dottrina si discute se l'atto di scioglimento sia impugnabile o meno ed in caso positivo dinanzi a quale organo (Corte Costituzionale o Tribunale amministrativo regionale); l'opinione più attendibile al riguardo è quella che ritiene l'atto di scioglimento un atto amministrativo impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo regionale di Roma esclusivamente da parte dei consiglieri regionali, il cui interesse alla conservazione della carica sia stato leso.

214

CAPITOLO SECONDO

LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE

LEGISLAZIONE

R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, *Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.*

R. D. 4 febbraio 1915, n. 148, *Testo unico della legge comunale e provinciale* (modificato con R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, richiamato parzialmente in vigore per effetto del R.D.L. 4 aprile 1944, n. 111).

R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, *Testo unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province* (modificato con legge 15 maggio 1970, n. 308).

R.D. 14 settembre 1931, n. 1175, *Testo unico per la finanza locale* (e successive modifiche).

R.D. 3 marzo 1934, n. 383, *Testo unico della legge comunale e provinciale* (modificato dalle leggi 9 giugno 1947, n. 530 e 9 marzo 1949, n. 277).

Legge 11 marzo 1953, n. 150, *Delega legislativa al Governo per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale alle province, ai comuni e ad altri enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo.*

Legge 11 marzo 1958, n. 208, *Corresponsione di indennità di carica agli amministratori comunali e provinciali e rimborso spese agli amministratori provinciali* (modificata con leggi 9 febbraio 1963, n. 1483, e 2 aprile 1968, n. 491).

D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, *Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali* (modificato con leggi 10 settembre 1960, n. 962; 10 agosto 1964, n. 663; 25 febbraio 1971, n. 67; 2 maggio 1971, n. 280).

Legge 9 ottobre 1971, n. 825, *Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria* (modificata con legge 6 dicembre 1971, n. 1036 e D.L. 25 maggio 1972, n. 202, convertito in legge 24 luglio 1972, n. 321, e relativi provvedimenti di attuazione).

8. — Evoluzione storica e legislativa (2).

L'art. 128 della Costituzione — come disponeva, del resto, l'art. 74 dell'antico Statuto del Regno — afferma il principio che « le province ed i comuni sono regolati da leggi generali, che ne determinano le

(2) Ad integrazione di quanto indicato nel testo, consigliamo, per un maggiore approfondimento, la consultazione delle seguenti opere: FROSINA S., *Ordina-*

215

funzioni », con che essa, se pure non precisa, come stabiliscono le Costituzioni di altri Stati, le norme fondamentali per l'amministrazione del Comune e della Provincia, rimette, però, espressamente la disciplina di questi enti ad una legge generale, la quale assume, per le istituzioni amministrative, carattere analogo a quello che la Costituzione stessa ha per le istituzioni politiche. Come questa, infatti, costituisce e ordina i poteri dello Stato e ne determina le funzioni, dichiara i diritti e i doveri dei cittadini nei loro rapporti con lo Stato, così la legge sui comuni e sulle province, ordinando i poteri degli enti pubblici territoriali minori, ne traccia la sfera e le norme di azione, regola le relazioni tra lo Stato e le diverse amministrazioni locali, stabilisce i doveri e i diritti dei cittadini nei loro rapporti con il Comune e con la Provincia, la loro partecipazione alla gestione degli interessi comunali e provinciali.

Si può dire, in sostanza, che l'azione della legge comunale e provinciale abbraccia le più frequenti e le più complesse manifestazioni della vita pubblica del Paese e che la sua applicazione è la scuola quotidiana per l'educazione civile e politica del Paese.

Sopra non diverso fondamento ammoniva il grande spirito di Giandomenico Romagnosi: « Tu puoi colmare un popolo di agi e di carezze; ma, se nol fai intervenire negli affari comuni, tu avrai un animale contento, non un caldo cittadino. Poni, all'opposto, un popolo non ricco ma associato alla pubblica Amministrazione, allora avrai uno zelante, illuminato e valoroso difensore della comune libertà » (3).

Una conferma di siffatta naturale connessione fra le istituzioni politiche e le istituzioni amministrative si trae sin dai primordi della nostra vita nazionale, osservando che il primo ordinamento delle amministrazioni locali fu attuato solo successivamente alla promulgazione dello Statuto Albertino, con il decreto legislativo del 7 ottobre 1848, che può considerarsi come il capostipite della legislazione comunale e provinciale italiana e dal quale, appunto, occorre prendere le mosse per tracciare, sia pure a grandi linee ed in rapidi contorni, il quadro dell'evoluzione storico-legislativa delle nostre istituzioni comunali e provinciali, la cui esposizione — oltre che rispondente ad una espressa esigenza del programma di studio — riteniamo necessaria, e non soltanto utile per coloro che svolgono la propria attività in questo importante settore del nostro ordinamento amministrativo.

---

mento e funzioni delle province, Napoli, Tipografia Trignano, 1971; Giovenco L., *L'ordinamento comunale*, Milano, Editore Giuffrè, 1970; Idem, *Gli interventi del Comune nell'economia*, Milano, Editore Giuffrè, 1963; Principalle S., *Le elezioni amministrative e i ricorsi elettorali*, Firenze, Editore Noccioli, 1963; Idem, *Guida amministrativa*, Firenze, Editore Noccioli, 1970; Solmi G., *L'ordinamento provinciale*, Padova, C.E.D.A.M., 1961; Idem, *La Provincia, Ente autarchico territoriale*, Firenze, Editore Noccioli, 1955; Idem, *Codice del Segretario comunale e del Consigliere comunale*, Milano, Editore Giuffrè, 1971; Tabarrini A., *I contratti dei comuni*, Milano, Editore Giuffrè, 1970; Troccoli A., *La difesa giudiziale degli interessi dei comuni*, Torino, U.T.E.T., 1970.

(3) Cfr. G. Romagnosi, *Giurisprudenza teorica*, I, 1.

216

Cominceremo, pertanto, col ricordare che, non appena gli avvenimenti militari e politici di quel turbinoso periodo della nostra vita risorgimentale, che vide il trasferimento della Capitale da Torino a Firenze, consolidarono la prospettiva di realizzazione della unità nazionale della penisola, si ravvisò urgente ed indispensabile far luogo, di pari passo, all'unificazione legislativa ed amministrativa del Regno, al che si pervenne, dopo lunghe e laboriose vicende parlamentari, con l'approvazione della legge 20 marzo 1865, n. 2248, composta di sei allegati, distinti con le prime lettere dell'alfabeto, che disciplinavano i principali settori della pubblica attività e di cui il primo (All. A) era diretto al riordinamento delle amministrazioni provinciali e comunali, in sostituzione del cennato decreto legislativo del 1848, che era rimasto in vigore, sino al 1859, nel territorio del regno di Sardegna.

Questa legge, però, la quale era stata emanata già con la dichiarata riserva di sottoporla presto a sostanziale revisione, non appagò le generali aspettative di un soddisfacente ordinamento e fu oggetto di unanimi vivaci critiche per quelli, che apparivano ed erano, infatti, i suoi più gravi difetti e, cioè:

a) di non aver provveduto ad una organica suddivisione amministrativa del territorio nazionale e di non aver attribuito vera vitalità all'Ente Provincia, affidando, invece, la vigilanza tutoria sulle amministrazioni comunali alla Deputazione provinciale, la quale diede, in effetti, cattiva prova nell'esercizio di tale funzione;

b) di aver trascurato la disciplina dello stato giuridico ed economico dei dipendenti comunali;

c) di non aver reso elettiva la carica di Sindaco, che rimaneva ancora di nomina regia;

d) di aver regolato tutta la complessa materia delle entrate e delle spese comunali, invece di rimetterla ad una legge speciale, il che determinò la necessità di successive affrettate riforme, con le quali furono, di volta in volta, assegnati e soppressi cespiti di entrata, aumentate o ridotte le spese obbligatorie, creando incertezze e disquilibri nel buon andamento delle amministrazioni;

e) di non aver in alcun modo disciplinato la responsabilità degli amministratori locali, ai quali, d'altra parte, non fu assicurato alcun mezzo di ricorso contro i provvedimenti delle autorità locali, fino a quando, con la legge 1° maggio 1890, n. 6839, fu introdotta la giurisdizione contenziosa della Giunta provinciale amministrativa.

Tuttavia, all'infuori di numerose, ma parziali, disorganiche e non sempre opportune modifiche apportatevi, la legge del 1865 rimase sostanzialmente immutata fino a quando, cioè, superando gli ostacoli ed i ritardi frapposti dalle vicende politiche di quel difficile periodo della vita nazionale, il Governo presieduto da Francesco Crispi riuscì a conseguire l'approvazione di un proprio elaborato progetto, che divenne la legge 30 dicembre 1888, n. 5865, di lì a poco ordinata nel Testo unico 10 febbraio 1889, n. 5921, cui fece seguito il regolamento generale di esecuzione, approvato con R.D. 10 giugno 1889, n. 6107.

Bisogna subito rilevare che, pur segnando la legge del 1888 un

217

notevole progresso nell'ordinamento delle amministrazioni locali, non si poteva, con essa, ritenere compiuta l'opera legislativa in questa parte così importante e vitale del nostro diritto pubblico; ché, anzi, lo stesso Consiglio di Stato, sia in sede consultiva che giurisdizionale, dovette spesso esprimere la necessità di più ampie riforme in molte questioni, che la citata legge aveva lasciate tuttora insolute. Ed a risolvere, appunto, siffatta necessità fu rivolta costantemente l'opera dei diversi ministeri succedutisi, in prosieguo di tempo e, soprattutto, di quello presieduto dal Di Rudinì, il quale, fedele al duplice programma, da lui sempre propugnato, di decentramento amministrativo e di semplificazione nei congegni dei pubblici servizi, spiegò opera veramente riformatrice del nostro ordinamento amministrativo, promuovendo e portando al traguardo legislativo importanti innovazioni sia nel campo strutturale che funzionale delle amministrazioni locali.

Fallita, peraltro, la possibilità di far luogo all'approvazione di una nuova legge organica sulla materia, lo stesso Governo riuscì ad ottenere una delega parlamentare per l'unificazione della legislazione nel frattempo intervenuta, al che esso provvide con la emanazione del Testo unico di legge comunale e provinciale 4 maggio 1898, n. 164, che fu seguito dal regolamento di esecuzione approvato con R.D. 19 settembre 1899, n. 394.

Le norme più importanti contenute in questo Testo unico — che era il quarto dalla introduzione del regime costituzionale nel regno di Sardegna ed il secondo dalla proclamazione del regno d'Italia — potevano riassumersi nelle disposizioni relative alle liste elettorali politiche ed amministrative ed in quelle riguardanti la nomina elettiva del Sindaco in tutti i comuni, fino allora limitata ai comuni superiori a dieci mila abitanti. Ma, una grave lacuna permaneva ancora in quella legislazione per la mancanza di una organica disciplina della carriera del Segretario e degli impiegati comunali, regolata tuttora da disposizioni monche ed insufficienti, le quali mal rispondevano alla considerazione sempre manifestata all'opera ed alla funzione di questi organi, che sono essenziali alla vita degli enti locali. In realtà, ogni riforma alla legge comunale e provinciale aveva dato occasione all'Assemblea legislativa di porre in rilievo, con simpatica deferenza, la funzione del Segretario comunale, qualificato « anima e forza motrice dell'Amministrazione locale », col reiterato riconoscimento che su questo funzionario « si riversa il maggior onere della gestione comunale ». Ma, malgrado il costante ed unanime consenso nel giudicare gravi la funzione, l'opera e le responsabilità dei segretari comunali, la legislazione del 1865 si mantenne, nei loro riguardi, pressoché immutata per oltre un trentennio, sino a quando, cioè, per la tenace perseveranza e l'amoroso interessamento di Eutimio Ghigi — la cui memoria abbiamo il dovere di segnalare al ricordo ed alla venerazione dei più giovani aspiranti od appartenenti alla carriera — fu approvata la legge 7 maggio 1902, n. 144, la quale segnò il primo passo nella più giusta valutazione e nell'affermazione dei diritti di una categoria, la cui importanza, pur senza concreti risultati sino ad

218

allora, non era mai sfuggita alla considerazione dei parlamentari e degli uomini di Governo.

Numerose successive leggi intervennero a modificare direttamente o indirettamente il Testo unico del 1898, fra le più importanti delle quali si possono annoverare quelle per la disciplina del credito comunale e provinciale e per la tutela speciale sui comuni insolventi; per la istituzione della Cassa pensioni per i dipendenti locali; per la municipalizzazione dei pubblici servizi; per l'ordinamento della giustizia amministrativa ed altre. Per il che, riconosciuta la necessità di procedere alla formazione di un nuovo testo unico, ne fu data facoltà al Governo, che vi fece luogo con il R.D. 21 maggio 1908, n. 269, seguìto dal regolamento di esecuzione, approvato con R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, tuttora vigente dopo oltre mezzo secolo di onorata esistenza.

Ma, era appena entrato in vigore e già il citato Testo unico era intaccato dalla legge 17 dicembre 1908, n. 731, che modificò il sistema di rinnovazione parziale periodica dei consigli provinciali e comunali, a sua volta definitivamente soppiantato con una legge del 1913, che fissò in quattro anni la durata in carica dei consigli stessi.

Intervenuto, nel frattempo, l'allargamento del diritto di elettorato politico (col cosiddetto *suffragio universale*), le relative disposizioni legislative furono estese all'elettorato amministrativo con apposita legge, che, modificando tutta la materia contenuta nel Testo unico della legge comunale e provinciale, autorizzò il Governo ad introdurle nello stesso, còmpito che fu assolto con la promulgazione del Testo unico 4 febbraio 1915, n. 148, nel quale furono, altresì, coordinate le disposizioni della legge 6 luglio 1912, n. 767, riguardanti il riordinamento delle sovraimposte fondiarie, la materia delle spese facoltative consentite agli enti autarchici territoriali e la devoluzione alle province della metà della tassa annuale sulle autovetture.

Emanato alla vigilia della prima grande conflagrazione bellica, questo Testo unico cominciò ben presto ad essere derogato da disposizioni di carattere contingente, determinate dallo stato di guerra e dalla necessità di assicurare lo svolgimento delle attività pubbliche compatibilmente con le condizioni eccezionali del Paese.

Assicurata la pace, nuove e più profonde scosse doveva ricevere l'ordinamento fissato dal recente Testo unico, per effetto di una congerie di leggi e di provvedimenti di varia natura emanati a getto continuo e tutti diretti ad assicurare agli enti locali una maggiore autonomia nel campo amministrativo ed una più vasta capacità economica e tributaria. Tendenze di varia ispirazione ideologica ed intessi spesso tra loro contrastanti, le une e gli altri da ogni parte manifestati in quel turbinoso periodo della vita nazionale, fecero affiorare la necessità di procedere ad una revisione dell'ordinamento autarchico per metterlo in armonia con le nuove correnti ideologiche, che venivano affermandosi nel campo politico e sociale; ma, sembrò più opportuno inquadrare questo problema nell'altro, più vasto, di una profonda revisione di tutta l'amministrazione dello Stato e, pertanto, con legge 13 agosto 1921, n. 1080, furono, in tal senso, concessi

219

pieni poteri al Governo, il quale preparò un progetto di Testo unico della legge comunale e provinciale, che, però, non riscosse l'approvazione del Consiglio di Stato. Né poté, in seguito, pervenirsi ad alcun pratico risultamento per il sopraggiungere di avvenimenti, che segnarono un solco incancellabile nella vita e nella storia del nostro Paese.

Conquistato il governo del Paese ed assicuratisi, con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601, i pieni poteri per affondare le mani in ogni campo dell'ordinamento giuridico ed amministrativo dello Stato, apportandovi tutte quelle innovazioni che rispondevano all'indirizzo delle proprie concezioni, il regime fascista ravvisò, peraltro, opportuno non sconvolgere di colpo la legislazione sugli enti locali, bensì di limitarsi, in un primo tempo, ad introdurvi quelle modifiche, che, senza mutare sostanzialmente la struttura generale del Comune e della Provincia quale risultava dai tradizionali ordinamenti, potevano apparire veramente necessarie a migliorare gli istituti in parola in relazione alle esigenze ed alle aspirazioni dei tempi nuovi. A ciò si provvide col R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, il quale — occorre dire in omaggio alla verità storica — attuando una più organica distribuzione delle competenze fra le autorità centrali e gli organi periferici, si palesò, per lo meno nelle apparenze, rispondente al fine principale di semplificare l'azione amministrativa degli enti locali, facendo della Provincia un organo di decentramento istituzionale ed il mezzo di collegamento e di soddisfazione degli interessi generali dei comuni compresi nella rispettiva circoscrizione. Questo provvedimento ebbe, inoltre, il pregio di introdurre, per la prima volta, nella legislazione comunale una organica disciplina dei consorzi, concedendo all'Ente autarchico Provincia di intervenirvi per quei servizi, che avessero portata più vasta del ristretto àmbito comunale.

Siffatto indirizzo fu, peraltro, radicalmente mutato dopo il colpo di Stato del 3 gennaio 1925, quando, per la definitiva instaurazione del regime totalitario, fu, tra l'altro, soppresso il sistema elettivo, basato sul suffragio popolare, per il conferimento delle cariche pubbliche, il che determinò, nei riguardi del Comune, l'istituzione a capo di esso di un cittadino di nomina governativa, che fosse fedele organo di collegamento per l'esecuzione delle direttive centrali nell'amministrazione degli enti locali.

L'innovazione fu, tuttavia, attuata per gradi. Con la legge 4 febbraio 1926, n. 237, per la istituzione del Podestà e della Consulta municipale (in luogo del Sindaco e del Consiglio comunale) nei comuni fino a 5 mila abitanti; con il R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910, per la estensione di tale ordinamento a tutti i comuni; sistema, che, con successiva legge 27 dicembre 1928, n. 2962, fu applicato anche alla Provincia con la istituzione del Preside e del Rettorato provinciale, in luogo del Presidente e del Consiglio provinciale; i due Corpi collegiali avevano, però, funzioni soltanto consultive, sicché il potere deliberante rimaneva, in entrambe le circoscrizioni, sostanzialmente concentrato nelle mani dell'organo singolo.

Con la legge 3 aprile 1926, n. 660, si era già provveduto a raffor-

220

zare le attribuzioni ed i poteri del Prefetto, sotto la cui direzione fu unificata, nell'àmbito della circoscrizione provinciale, l'azione di tutti gli uffici ed i servizi statali e locali e, contemporaneamente alla riforma dell'Amministrazione provinciale, con legge 27 dicembre 1928, n. 3123, fu modificata la composizione della Giunta provinciale amministrativa sulla base della nomina governativa di tutti i suoi componenti. Conviene ancora ricordare che una revisione generale ed una modifica delle circoscrizioni amministrative fu attuata col R.D.L. 2 gennaio 1926, n. 1, relativamente alle province (con l'abolizione dei circondari) e col R.D. 17 marzo 1927, n. 383, per il riordinamento delle circoscrizioni comunali.

Non meno importante provvedimento fu quello approvato con R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953, col quale fu dato un assetto del tutto nuovo alla carriera ed allo stato giuridico del Segretario comunale, qualificandolo funzionario dello Stato, regolato dal medesimo trattamento giuridico ed economico degli impiegati civili dello Stato.

In seguito a tutti i cennati provvedimenti — ai quali si aggiunse, da ultimo, il Testo unico sulla finanza locale approvato con R.D. 14 settembre 1931, n. 1175 — il precedente Testo unico del 1915 rimaneva come un rudere scheletrito ed anacronistico, perché, dinanzi alle innovazioni ed alla complessità della nuova legislazione, era ardua e, talvolta, insuperabile fatica dell'interprete distinguere e ritrovare quali fossero ancora rimaste in vigore delle disposizioni antiche e come quelle sopravvissute potessero ancora conciliarsi con gli ordinamenti nuovi.

Era, pertanto, da ogni parte, prospettata e condivisa la necessità di far luogo all'emanazione di un nuovo Testo unico; ma, poiché a ciò si intendeva di pervenire, non entro i normali limiti consentiti al potere esecutivo, cioè attraverso un semplice formale coordinamento dei singoli parziali provvedimenti nei quali si era successivamente concretata la riforma dell'ordinamento locale, bensì sottoponendo il complesso delle norme regolanti l'ordinamento in parola ad un processo di integrazione e di sostanziale trasformazione degli istituti tradizionali, al fine di imprimere anche in questo campo l'orma della volitiva e totalitaria individualità del regime, così, in obbedienza a siffatto intendimento, si pervenne facilmente all'approvazione della legge 31 marzo 1932, n. 359, con la quale il Governo era autorizzato, sentito il Consiglio di Stato, « a modificare, integrare, coordinare e riunire in Testo unico le disposizioni della legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148, del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, delle leggi successive che le hanno modificate nonché tutte le altre leggi e disposizioni, che vi abbiano attinenza per ragion di materia, emanate e da emanare sino al 31 dicembre 1932 ».

La formazione del nuovo Testo unico, derogandosi anche alla inveterata consuetudine, che avrebbe consigliato la collaborazione di un'apposita Commissione di esperti, fu condotta a compimento, entro breve termine, dalla Direzione generale dell'Amministrazione civile; lo schema originario, confortato dal favorevole parere del Consiglio di Stato, che vi apportò poche e non sostanziali varianti, fu approvato

22

dal Consiglio dei ministri e promulgato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383.

Non sembra il caso di indugiare, neppure di passaggio, nella esposizione della struttura di quel Testo unico, del quale, come veniamo dicendo, poche e di scarsa rilevanza sono le disposizioni tuttora sopravviventi ed anch'esse sottoposte a progressive varianti ed a continue sostituzioni. Caduta, infatti, la dittatura fascista e quando il Paese non era ancora uscito dalle tragiche conseguenze della conflagrazione armata, uno dei primi atti del nuovo Governo democratico — allora sedente a Salerno — fu, in questo campo, l'emanazione del R.D.L. 4 aprile 1944, n. 111, recante norme transitorie per l'amministrazione dei comuni e delle province, ripristinando in essa, attraverso nomina prefettizia, i rispettivi antichi organi istituzionali e richiamando in vigore, per il loro funzionamento, le disposizioni del Testo unico del 1915, modificato dal R.D. n. 2839 del 1923 e dichiarando abrogate tutte le contrarie norme contenute nel Testo unico del 1934. Successivamente, essendosi già ripristinata (con D.L.Lgt. 28 settembre 1944, n. 247) la formazione delle liste elettorali, con D.L.Lgt. 7 gennaio 1946, n. 1, furono dettate le norme per la ricostituzione delle amministrazioni comunali su basi elettive e per lo svolgimento delle relative operazioni secondo le disposizioni dello stesso Testo unico del 1915.

Siamo, dunque, al giorno di oggi, in una situazione del tutto analoga a quella verificatasi più volte nel corso di molti precedenti decenni, durante i quali — caso singolare nella storia del nostro ordinamento positivo — ben sette testi unici si sono succeduti, senza che alcuno di essi abbia mai prospettato la reale ed effettiva disciplina legislativa di questo importante settore del nostro diritto pubblico.

9. — Cenni sull'evoluzione storica delle province.

L'evoluzione storica delle province è diversa da quella dei comuni ed è, pertanto, opportuno soffermarci su di essa.

Le province non hanno la loro origine, come i comuni, in raggruppamenti della popolazione su un determinato territorio, ma nelle circoscrizioni territoriali dello Stato, il quale, per necessità organizzative, ha sempre diviso in più parti il proprio territorio (distretti, dipartimenti, ecc.). Dopo la rivoluzione francese, si sentì la necessità, in Francia come altrove, di dare ad alcune di queste circoscrizioni un'amministrazione propria.

Le ragioni di questa trasformazione sono da ricercarsi sia nella necessità di affidare ad un Ente, con un territorio più ampio di quello comunale, i servizi che non potevano essere svolti dai comuni sia — e ciò fu, forse, preponderante — nella tendenza dello Stato moderno di accentrare le funzioni svolte dai comuni.

In Italia, le province come aventi una propria personalità giuridica e, conseguentemente, una propria amministrazione, furono introdotte, per la prima volta, da una legge piemontese del 1848.

222

La prima legge comunale e provinciale dello Stato italiano (legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. A), ripetendo le disposizioni già vigenti dell'ordinamento piemontese, prevedeva l'istituzione sia dei comuni sia delle province come enti autonomi. In base alla detta legge ogni Provincia era retta da un Consiglio eletto dagli iscritti nelle liste elettorali: questo Consiglio eleggeva, tra i propri componenti, una « Deputazione provinciale » presieduta dal Prefetto, il quale era, dunque, sia il rappresentante del Governo nella Provincia che il capo dell'Amministrazione provinciale. La « Deputazione provinciale » oltre ad essere l'organo esecutivo delle deliberazioni del Consiglio, aveva anche il controllo sugli atti dei comuni.

Con legge 30 dicembre 1888, n. 5865, il controllo sui comuni fu sottratto alle province ed affidato ai prefetti ed alle giunte provinciali amministrative, organi collegiali istituiti presso le prefetture; a capo delle province venne prevista la nomina di un Presidente eletto dal Consiglio tra i propri componenti.

Durante il periodo fascista gli organi elettivi furono sostituiti da organi di nomina governativa.

Dopo la caduta del fascismo furono ripristinati gli organi elettivi; dipoi, la Provincia è stata espressamente prevista dalla Costituzione repubblicana che ha anche istituito un nuovo Ente territoriale: la Regione; si discusse, da parte dell'Assemblea Costituente, sull'opportunità o meno di mantenere le province, sembrando, a molti, che esse fossero superflue, dato che la Regione avrebbe potuto assorbire i compiti dalle stesse svolti, ma la maggioranza fu di avviso contrario alla loro soppressione, anche perché la Regione fu prevista essenzialmente come Ente avente il fine di adeguare la legislazione dello Stato alle esigenze locali e non come Ente amministrativo. L'art. 118, ultimo comma, della Costituzione dispone: « La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici ».

Anche dopo l'emanazione della Costituzione si è discusso sull'opportunità o meno di mantenere le province, facendosi osservare che queste, derivando dalle circoscrizioni amministrative statali, non rispondono ai criteri ai quali avrebbe dovuto ispirarsi l'istituzione di un Ente intermedio tra comuni e regioni; tali criteri dovrebbero essere rappresentati da fattori essenzialmente economici, in modo da dare ad ogni « area economica » un'amministrazione locale propria.

Al riguardo, ricordiamo che molti statuti regionali hanno previsto l'istituzione, quali enti di decentramento regionale, di circondari (lo statuto della Regione Piemonte prevede, ad esempio, la costituzione di circondari « possibilmente coincidenti con aree o subaree ecologiche ») o di comprensori, al fine di raggruppare in un unico organismo zone od enti aventi gli stessi caratteri; ciò in attuazione anche dell'art. 129, secondo comma, della Costituzione che prevede la possibilità che « le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento ».

223

10. — Le fonti dell'ordinamento comunale e provinciale.

Gli enti locali (in particolare i comuni avendo la loro origine nelle prime organizzazioni stabili di una popolazione su un determinato territorio) sono stati spesso considerati enti naturali. Detta concezione — anteriore alla rivoluzione francese — comporta la sottrazione della loro organizzazione al potere sovrano, il quale può imporre ad essi solo limiti di carattere esterno; essa fu abbandonata dalla dottrina giuridico-liberale affermatasi sulla base dei principi della rivoluzione francese del 1789. Si affermò, allora, che i comuni, come ogni altra associazione, derivassero ogni loro potere dall'ordinamento statale, il quale ne costituisce, pertanto, la fonte giuridica.

Il rapporto tra lo Stato, i comuni e le province è un tema di fondamentale importanza nella moderna organizzazione pubblica, in quanto vale a qualificare la forma del regime politico-amministrativo vigente.

Secondo lo schema classico dello Stato liberale, i comuni devono assolvere i compiti d'interesse locale e, quindi, devono soddisfare i bisogni della propria popolazione, nei limiti delle leggi dello Stato; questo deve, invece, provvedere principalmente, se non esclusivamente, ai compiti di polizia e di difesa.

A base della detta tesi vi è l'affermazione che i comuni sono un'entità politica, nel senso che essi stessi possono rilevare i bisogni della propria popolazione ed agire per la loro soddisfazione; la legge statale riconosce la loro autonomia e ne disciplina le forme di manifestazione.

In contrapposizione vi è la concezione, elaborata dei regimi di tipo autoritario, che i comuni non sono che strumento dell'azione dello Stato e che, pertanto, essi non possono assolvere ad alcun compito se non espressamente previsto dalla legge; secondo la detta tesi solo lo Stato ha il potere di determinare i fini degli enti pubblici da esso dipendenti. I comuni vengono, pertanto, ritenuti organi dello Stato dotati di una particolare struttura; la loro autonomia è trasformata così in semplice *autarchia*, intesa come potere di dar vita ad atti aventi lo stesso valore di quelli emessi dallo Stato.

La dottrina attuale, che ha iniziato una vasta e profonda rielaborazione della materia, tende a rivalutare gli enti locali, considerandoli entità sociali originarie, al pari dello Stato. Detta dottrina si ispira all'art. 5 della Costituzione, il quale, stabilendo, che « La Repubblica... riconosce e promuove le autonomie locali... » afferma il principio dell'organizzazione pluralistica della società ed il conseguente obbligo del legislatore statale di dettare norme per la valorizzazione delle entità sociali territoriali.

Il legislatore costituente ha individuato, come enti autonomi locali, le regioni, le province ed i comuni, ma non ha escluso che altre « autonomie locali » possano essere individuate dal legislatore ordinario e tutelate dalla legge. Vanno ricordate al riguardo: le frazioni di comuni aventi un patrimonio separato; le comunità montane, ecc. Va ricordato, altresì, che in quasi tutti gli statuti regionalisti è pre-

224

vista l'istituzione di circondari nell'ambito delle circoscrizioni provinciali, di comprensori di comuni, ecc., cioè di altre entità territoriali al fine di una maggiore aderenza delle strutture pubbliche ai bisogni sociali.

I comuni e le province, quali enti territoriali autonomi, sono, nel nostro vigente ordinamento giuridico, previsti espressamente dalla Costituzione (artt. 114 e 128), la quale li definisce « enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ». Il concetto di autonomia accolto dalla Costituzione non è quello di idoneità della produzione di norme giuridiche, ma di autonomia politica, nel senso di autogoverno. Ciò si deduce principalmente dal fatto che la stessa Costituzione ha riconosciuto solo alle regioni un ampio potere normativo; il che non esclude, però, che i comuni e le province possano, nei casi e nei modi previsti dalla legge dello Stato, emanare atti di valore normativo (esse hanno, infatti, potestà regolamentare).

Il legislatore costituente non ha riconosciuto ai comuni e alle province potestà statutaria — cioè il potere di darsi un proprio statuto — ma ha riservato al legislatore statale la loro disciplina, limitandosi solo a dettare alcune norme (artt. 118, ultimo comma e 130 Cost.).

La riserva di legge statale per la disciplina ed il funzionamento dei comuni e delle province è limitata dalla riserva di legge a favore delle regioni previste dall'art. 117 della Costituzione per determinate materie di interesse locale: quali la disciplina delle circoscrizioni comunali; la polizia locale, urbana e rurale; le fiere e i mercati, ecc.

Norme particolari in ordine alle fonti dell'ordinamento comunale sono contenute in alcuni statuti delle regioni, che godono di una speciale autonomia. Al riguardo, ricordiamo che l'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, riconosce alla detta Regione la competenza legislativa esclusiva per il « regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative » (art. 14, lett. *o*) e che lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige ha attribuito alla Regione il potere di disciplinare con legge « l'ordinamento dei comuni e delle province » (art. 5).

Particolari norme in materia provinciale sono, altresì, contenute negli statuti delle regioni aventi un « regime speciale ».

Lo statuto della Regione Valle d'Aosta ha soppresso la Provincia ed ha attribuito le relative competenze alla Regione.

Lo statuto della Regione siciliana dispone anch'esso la soppressione delle province e prevede l'istituzione di liberi consorzi comunali al loro posto: tale disposizione non ha, però, avuto pratica attuazione, avendo la legge regionale fatto coincidere, con le precedenti circoscrizioni provinciali, i detti consorzi. La legge regionale siciliana ha, però, previsto — data la struttura consorziale assunta dalle province — che i consigli provinciali siano eletti dai consigli comunali; si ha, pertanto, una elezione di secondo grado ed ai fini della composizione dei detti consigli la legge regionale tutela le minoranze, garantendone la rappresentanza.

225

Le province di Trento e di Bolzano, in base alle norme contenute nello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, hanno competenza ad emanare leggi su determinate materie; quindi le dette province hanno una potestà legislativa che, in gran parte, limita la potestà legislativa attribuita alla Regione di cui fanno parte. Esse, inoltre, esercitano il controllo sugli atti dei comuni e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e di ogni altro Ente locale. Le particolari attribuzioni delle dette province sono state determinate dalla necessità di tutelare la minoranza etnica locale.

11. — Gli elementi costitutivi dei comuni.

Nell'intraprendere la trattazione dell'argomento ora designato, che riguarda la disciplina legislativa dell'ordinamento territoriale degli enti autarchici, ricordiamo le nozioni relative alla configurazione giuridica degli enti stessi ed agli elementi essenziali che ne sono i presupposti, cioè: il territorio ed il gruppo locale di popolazione, i quali costituiscono, rispettivamente, l'elemento materiale e l'elemento personale di ciascun Ente. Di essi, il primo definisce lo spazio, nell'ambito del quale l'Ente ha il diritto ed il dovere di esercitare la propria supremazia e le proprie funzioni, tutelandone l'integrità e l'appartenenza contro eventuali interferenze od usurpazioni; il secondo comprende l'insieme degli individui che a quel territorio appartengono, che sono i destinatari dei servizi pubblici cui l'amministrazione autarchica deve provvedere e che, essendo i più diretti interessati al loro buon andamento, sono, conseguentemente, chiamati a contribuirvi con le proprie energie e con le proprie sostanze.

L'elemento territoriale e l'elemento personale non esauriscono, però, gli elementi che compongono il Comune e la Provincia; questi non sussisterebbero se non avessero attribuita dall'ordinamento giuridico la titolarità di poteri e di doveri giuridici, non fossero centri autonomi di rapporti giuridici, non avessero, cioè, la personalità giuridica.

Sulla base di quanto detto la dottrina ha indicato come elementi strutturali del Comune e della Provincia il territorio, la popolazione e la personalità.

Il rapporto tra gli enti suddetti ed il territorio ha formato oggetto di ampie indagini da parte della dottrina che, in via di massima, è giunta alla conclusione che il diritto di tali enti sul territorio si pone come un diritto sulla propria persona, cioè come un diritto di natura non reale, ma assoluto ed imprescrittibile: il dominio territoriale determina — nei modi e nei limiti previsti dalla legge — oltre l'esercizio dei poteri dell'Ente sulle persone e sulle cose che si trovano sul territorio, anche il diritto dell'Ente di escludere altri enti dall'esercizio degli stessi poteri, nonché la difesa del territorio da ogni usurpazione da parte degli enti contermini. In altre parole il territorio costituisce per gli enti non territoriali la delimitazione della sfera dei propri poteri; per il Comune e per le province il territorio costituisce il presupposto essenziale per l'esercizio del

226

proprio potere, sicché esso può esercitare (tale esercizio ha luogo con norme di carattere regolamentari, con imposizioni tributarie, ecc.) poteri sulle persone e sulle cose che si trovano nel proprio territorio, anche se non previsti da alcuna norma giuridica, purché non vietato dalla legge.

Il Comune e la Provincia possono, quindi, esercitare tutti i poteri che derivano alla loro presenza su un territorio, al pari dello Stato e delle regioni, nei limiti posti dall'ordinamento giuridico. Essi, poi, al pari dei detti enti possono avere un proprio *demanio*: il che vale a distinguerlo da ogni altro Ente non territoriale; al riguardo, comunque si configuri il rapporto tra soggetto titolare e bene demaniale, è da tener presente che solo gli enti territoriali possono essere titolari di beni demaniali.

Come il territorio anche la popolazione che vive nel Comune e nella Provincia fa parte integrante dell'Ente, il quale, pertanto, senza una propria popolazione, come senza un proprio territorio, non potrebbe sussistere.

Il rapporto tra Ente e popolazione si concreta, di regola, in tanti rapporti singolari quanti sono i membri della popolazione che vive nel territorio dell'Ente.

Il rapporto unitario tra Comune e Provincia e la rispettiva popolazione ha una rilevanza esclusivamente politica, in quanto l'Ente sussiste per atto (implicito) di volontà della propria popolazione, la quale può sempre chiedere, attraverso un particolare procedimento, l'aggregazione ad un altro Ente e lo smembramento territoriale dell'Ente di appartenenza (art. 133 Cost.); detto rapporto unitario assume rilevanza principalmente con il rapporto elettorale che si costituisce tra gli enti e l'amministrazione eletta quale rappresentante di tutti gli interessi della popolazione.

La personalità del Comune va intesa come attribuzione da parte dell'ordinamento giuridico della capacità giuridica, tanto di diritto pubblico che privato, e conferimento della titolarità all'esercizio dei relativi poteri nonché come piena tutela dei medesimi; l'attribuzione della personalità comporta la tutela dei relativi contrassegni distintivi (= nome, stemma, titolo di città, ecc.)

Il territorio dei comuni può essere diviso in frazioni e quartieri.

Per frazione s'intende una parte del territorio comunale, sede di un aggregato umano; tale distinzione è, di regola, la risultanza di situazioni topografiche accompagnate da tradizioni storiche particolari, che valgono a far distinguere un dato aggregato dal Comune, unitariamente considerato. La frazione è una « entità naturale », che non viene elevata dall'ordinamento giuridico ad Ente, ma viene riconosciuta dallo stesso ordinamento in quanto oggetto di varie disposizioni legislative. Le dette disposizioni considerano le frazioni o come circoscrizioni amministrative del Comune, o come elemento di riferimento per la tutela dei diritti dei cosiddetti « frazionisti ».

Come circoscrizione amministrativa, la frazione è considerata dagli artt. 154 e 156 del Testo unico 4 febbraio 1915, n. 148, i quali

227

prevedono il potere del Sindaco di delegare sia le funzioni di capo dell'Amministrazione sia quelle di ufficiale di Governo ad un consigliere o ad un elettore.

Come « centro di interessi propri » la frazione è considerata da varie norme relativa alla ripartizione del numero dei consiglieri tra le frazioni ed il capoluogo, nonché alla disciplina del procedimento di elevazione delle frazioni a Comune autonomo o di aggregazione da un Comune ad un altro.

Altre norme prevedono la possibilità che le frazioni abbiano entrate e spese separate, regolano l'amministrazione delle istituzioni a favore degli abitanti delle frazioni, degli usi civici dei frazionisti e disciplinano, in relazione alle dette situazioni, la soluzione degli eventuali conflitti tra frazione e Comune.

A norma dell'art. 155 del Testo unico 2 febbraio 1925, n. 148, i comuni, con popolazione superiore a 60.000 abitanti, possono ripartire il loro territorio in *quartieri*: tale ripartizione è predisposta per l'attuazione di un decentramento amministrativo nell'ambito dell'organizzazione comunale, secondo le norme regolamentari che saranno adottate dal Consiglio; il legislatore ha previsto il potere del Sindaco di delegare per i quartieri le sue funzioni di ufficiale di Governo e di « associarsi degli aggiunti presi tra gli eleggibili a consigliere comunale ».

12. — Le circoscrizioni degli enti autarchici. I consorzi tra enti locali.

La disciplina legislativa della materia è stata attribuita dall'articolo 117 della Costituzione, alla competenza legislativa delle regioni; il trasferimento alle regioni ordinarie di detta competenza, già regolata dagli articoli 30-37 del Testo unico 3 marzo 1934, n. 383, ha avuto luogo con il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1.

In particolare la Regione è competente a dettare norme di legge: per la istituzione di nuovi comuni; per la variazione di circoscrizioni comunali; per la denominazione dei comuni e delle frazioni; per la determinazione dei confini; per la separazione patrimoniale; per il riparto delle attività e passività nel caso di variazioni territoriali, ecc.

A norma dell'ultimo comma dell'art. 133 della Costituzione, l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni possono essere fatte solo dopo aver « sentito le popolazioni interessate », il che, ovviamente, può aver luogo solo con *referendum*.

Per le province, invece, la Costituzione, con il medesimo art. 133, ha disposto che il mutamento delle loro circoscrizioni e l'istituzione di nuove province nell'ambito di una Regione sono stabilite con legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni sentita la stessa Regione.

La materia delle circoscrizioni comunali rientra, quindi, attualmente nella competenza delle regioni.

È utile, comunque, rileggere integralmente ciò che ha scritto,

228

nella prima edizione della sua opera (4) il Guerra in ordine alla disciplina contenuta nel Testo unico del 1934, in quanto la legislazione regionale dovrà necessariamente prevedere le situazioni già ipotizzate dall'art. 17 e seguenti del detto Testo unico al fine di dar loro una disciplina conforme ai precetti della Carta Costituzionale; è, però, da tener presente che la Corte Costituzionale con sentenza 21 marzo 1969, n. 38, ha dichiarato incostituzionali gli artt. 33 e 34 del T. U. 3 marzo 1934, n. 383, limitatamente alla parte in cui riconoscono ai contribuenti il diritto di iniziativa del procedimento di modificazione delle circoscrizioni territoriali, dovendo, tale diritto, in base alla Costituzione, spettare agli elettori residenti nelle borgate o frazioni interessate alla variazione.

Scrive il Guerra:

« Rispetto al territorio, la disposizione contenuta nell'art. 17, secondo comma, del Testo unico 3 marzo 1934, n. 383, dichiara che le circoscrizioni dei comuni e delle province sono regolate dalla legge.

« Al riguardo detto Testo unico, negli artt. 30-37, fissa le condizioni e le modalità, in concorso e con l'osservanza delle quali si può far luogo a mutamenti territoriali nella circoscrizione dei comuni. Nulla, invece, il Testo unico in parola disponendo per i mutamenti territoriali nelle circoscrizioni provinciali, ne deriva che a ciò possa provvedersi solo con l'emanazione di apposita legge.

« Nel prevedere e disciplinare i casi e le modalità, che possono far luogo a mutamenti nella circoscrizione territoriale dei comuni, il legislatore ha perseguito la finalità di creare organismi di più vasta entità demografica ed a maggiore capacità patrimoniale e finanziaria di quelli preesistenti, onde essi, raggiungendo maggiore possibilità di sviluppo economico ed industriale, siano in condizione di provvedere adeguatamente alle esigenze dei pubblici servizi ed al soddisfacimento dei bisogni collettivi. A ciò può pervenirsi in presenza di particolari circostanze, mediante provvedimenti di varia portata, di cui esamineremo, ora, particolarmente le condizioni ed i riflessi.

« A) *Unione di comuni.* — Può essere disposta a richiesta di due o più comuni (*unione volontaria*), i cui consigli, ravvisando utile tale provvedimento, ne manifestino, vicendevolmente la concreta volontà con proprio atto deliberativo, in cui siano indicati i motivi e precisate le condizioni (*art.* 30, *secondo comma*). Analogo provvedimento, però, può essere assunto direttamente dal Governo (*unione coattiva*) quando esso ne riconosca la necessità, nei riguardi di due o più comuni, che abbiano ciascuno popolazione inferiore a duemila abitanti e manchino di mezzi per provvedere adeguatamente ai servizi pubblici, sempre quando le condizioni topografiche (viabilità, mezzi di comunicazione, ecc.) consentano l'unione senza arrecare eccessivo disagio ai cittadini (*art.* 30, *primo comma*). Lo stesso provvedimento governativo determinerà la denominazione del nuovo ente e fisserà la sede del capoluogo.

---

(4) Cfr. ACHILLE GUERRA, *Trattato teorico-pratico per il Segretario comunale* (Corso di lezioni per la preparazione agli esami di ammissione in carriera e di promozione), voll. I e II, Firenze, Noccioli Editore.

229

« B) *Ampliamento territoriale.* — Può essere disposto a favore di un Comune, ad esso assegnando la parte di territorio, che sia necessaria per l'impianto o per il miglioramento dei pubblici servizi (cimitero, stazione ferroviaria, ampliamento portuale e simili), sottraendola ad uno o più comuni contermini o, magari, aggregando al primo l'intero territorio di uno o di più comuni finitimi, il che determinerebbe una vera e propria fusione di questi nel Comune aggregante (5). Il provvedimento può essere giustificato da esigenze di pubblico interesse ed è subordinato alla già intervenuta approvazione, anche sotto il profilo finanziario, del progetto delle opere da eseguire (*art.* 31).

« C) *Determinazione o rettifica di confini.* — È un provvedimento, al quale il Governo può far luogo d'ufficio od a richiesta degli enti interessati, ad evitare possibilità di contestazioni quando manchino segni evidenti di demarcazione (fiumi, torrenti, monti) fra due o più comuni oppure quando le risultanze catastali non corrispondano al territorio, sul quale ciascuno dei comuni esercita di fatto la propria autorità; elementi di valutazione e di accertamento possono essere: rilievi topografici, titoli di provenienza, precedenti storici e simili. L'art. 32 del Testo unico riconosce ai comuni richiedenti di stabilire le *condizioni*, ma deve intendersi che si tratti di *modalità*, non potendo la determinazione di confine prescindere dalle risultanze di diritto o di fatto e, tanto meno, sottoporsi a pagamento di corrispettivo, che potrebbe mascherare una cessione di territorio, il che non sarebbe consentito.

« Mentre i casi finora esaminati contemplano mutamenti di circoscrizione determinati da *unione* di più enti o da passaggio da uno ad altro di tutto o di parte del rispettivo territorio, la legge prevede la possibilità di *disgregazione*, cioè di smembramento di un Comune, il quale subisce mutamento di circoscrizione senza perdere, però, la propria individualità, come avviene, invece, per i comuni riuniti od aggregati ad un altro. Siffatta evenienza, peraltro, può verificarsi soltanto nei riguardi di un Comune, che abbia una o più *frazioni*, cioè una o più parti di territorio, cui tale denominazione sia attribuita e riconosciuta, concorrendo nella sua configurazione quegli elementi distintivi e quelle particolari caratteristiche, che in altro luogo abbiamo precisato ed illustrato secondo la più attendibile definizione, che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

« La frazione, infatti, può dar luogo a tre casi di disgregazione del Comune e, cioè:

a) alla erezione della frazione in Comune autonomo;

---

(5) Il Testo unico del 1915 consentiva questa forma di ampliamento soltanto nei riguardi dei Comuni *murati*, di quelli, cioè, materialmente cinti di mura, di bastioni di antica costruzione, la cui conservazione, per memoria storica, impedisse l'impianto o la espansione dei servizi pubblici. Nel Testo unico del 1934, la disposizione fu resa più generica, giustificando tale innovazione col fatto che, oramai, comuni di tal genere non esistono più o, meglio, che non esistono comuni, il cui territorio non si estenda anche al di là delle mura.

230

b) alla separazione del capoluogo del Comune da una sua frazione;

c) alla separazione di una frazione dal Comune, cui appartiene e sua aggregazione ad altro Comune.

« Per la *erezione di una frazione in Comune autonomo*, occorre il concorso delle condizioni prescritte nell'art. 33, le quali sono rivolte alla duplice finalità di conferire autonomia amministrativa e finanziaria ad un ragguardevole gruppo di popolazione (3000 abitanti) e di assicurare che ciò avvenga a domanda e col consenso dei contribuenti, sui quali cadrà, in definitiva, l'onere delle spese per la funzionalità del nuovo Ente, il quale, dichiara la erezione in Comune, assumerà una propria individualità, una propria denominazione ed un'amministrazione distinte e diverse da quelle, che continueranno a permanere nell'originario Comune.

« Nel secondo comma dello stesso art. 33 è, per motivi di reciprocità, riconosciuta al capoluogo di un Comune la possibilità di domandare e di ottenere la *separazione* di una sua frazione. Ma, perché a ciò possa addivenirsi nell'interesse del capoluogo, occorre assicurare che il nucleo di popolazione appartenente alla frazione non rimanga abbandonato a se stesso, il che importa l'alternativo concorso di questa condizione: che la frazione, della quale il capoluogo domanda il distacco, abbia i requisiti necessari per essere eretta in Comune autonomo oppure che di essa sia richiesta l'aggregazione da parte di altro Comune contermine. Questa ultima eventualità, che concreta il terzo caso di disgregazione indicato alla precedente lett. *c*), può, peraltro, verificarsi indipendentemente dalla volontà o dalla richiesta del Comune originario e, cioè, a domanda dei contribuenti della frazione e col consenso del Comune, cui la frazione intende di aggregarsi (*art.* 34). In tal caso, non trattandosi di concedere autonomia amministrativa, non occorre alcun minimo di popolazione né nella frazione né nel Comune aggregante né alcuna valutazione sull'adeguatezza dei mezzi per la realizzazione dei pubblici servizi.

« Le norme di procedura, da seguire in tutti i casi di aggregazione o disgregazione di comuni o, comunque, di variazioni territoriali, sono indicate nell'art. 34, le cui prescrizioni garantiscono, prima di tutto, che i comuni interessati ed, in ogni caso, l'Amministrazione provinciale, abbiano sempre possibilità di manifestare in proposito la propria volontà, come semplice parere non vincolante; in secondo luogo, che i contribuenti dei comuni e delle frazioni siano sempre ammessi a fare opposizione alle deliberazioni degli enti entro il termine della pubblicazione di esse all'Albo pretorio. Trascorsi questi termini, il Prefetto trasmette tutti gli atti, col proprio motivato parere, al Governo, cui, come si è detto, compete la eventuale emanazione del relativo decreto presidenziale, che deve essere preceduto dal parere del Consiglio di Stato.

« Disposto che sia il mutamento di circoscrizione, occorre regolare

231

i conseguenti rapporti fra gli enti interessati (6) ed a ciò provvede, con proprio decreto, il Prefetto della Provincia, sentita, in linea consultiva, la Giunta provinciale amministrativa. Non ci fermeremo, oltre l'accenno, nella disamina di questi rapporti, che possono essere di maggiore o minor rilevanza secondo che, nei vari casi di sopra indicati, la variazione di territorio importi la sostituzione di un elemento all'altro o la creazione di uno nuovo o la trasformazione interna di un Ente, che continua la sua esistenza. Si tratta, comunque, di rapporti, che sfuggono ad ogni possibilità di esemplificazione, perché dipendono da particolarità di situazioni contingenti, la cui valutazione e la cui risoluzione non trovano alcun indirizzo neppure nell'art. 36 del Testo unico, potendo soltanto esser fatte alla stregua delle circostanze di fatto ed al lume della esperienza amministrativa. In linea generale, si può dire che, tanto nell'aggregazione quanto nella unione di comuni, ha luogo tra il Comune precedente ed il nuovo una successione legittima, i cui elementi devono essere regolati tenendo conto della necessità di assicurare alla personalità, che sopravvive, mezzi adeguati al raggiungimento dei suoi scopi. Interessanti e complesse sono, soprattutto, le conseguenze, che ne derivano in rapporto alla posizione del personale appartenente al Comune soppresso, il quale potrà essere inquadrato nel nuovo organico o dispensato dal servizio in relazione ai bisogni risultanti dal mutamento di circoscrizione (7).

« Ad ogni modo, per facilitare il regolamento di questi rapporti nelle unioni volontarie, per smussare le opposizioni contro le fusioni coatte, per rendere possibile e pacifica la convivenza fra comuni riuniti od aggregati, il secondo comma dell'art. 36 consente al Prefetto la facoltà di autorizzare gli enti alla *separazione delle rispettive rendite e passività*, nonché delle spese per i servizi più importanti, in modo che ciascuno provveda a fronteggiarle con i mezzi e con le entrate di propria esclusiva pertinenza.

« Questo provvedimento, del resto, può essere attuato anche al di fuori dei mutamenti di circoscrizione, al fine di evitare che il patrimonio particolare di una frazione, la quale si trovi nelle condizioni indicate nell'articolo medesimo, serva a pagare spese fatte ed esclusivo vantaggio del capoluogo. Riteniamo, però, in contrasto con la opinione espressa dalla maggioranza della dottrina, che tale facoltà non possa essere consentita al Capoluogo nei confronti delle sue frazioni, alle quali l'art. 37 espressamente riserva la possibilità di tale

---

(6) Un effetto dei mutamenti di circoscrizione potrebbe prodursi anche sulla organizzazione amministrativa degli enti interessati, quando, cioè, le conseguenti variazioni nel numero della popolazione abbiano spostato il rapporto col numero dei consiglieri assegnati al Comune. Di questa eventualità — del resto, non frequente — ci occuperemo, per connessione di materia, nel successivo paragrafo.

(7) Anche per questi rapporti non si possono fissare criteri generali di valutazione, i quali furono, peraltro, esemplificati in una circolare del Ministero dell'interno ed alla quale rimandiamo quanti abbiano bisogno di approfondire l'argomento (cfr. MINISTERO DELL'INTERNO - DIREZIONE GENERALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE, circolare 16 giugno 1928, n. 15700-5, in « Manuale Amministrativo », 1928, pag. 269).

232

separazione. Decretata la separazione, *resta ferma la unità del Comune*. il che importa che il patrimonio della frazione continuerà ad essere amministrato dagli stessi organi del Comune, ma devoluto ad esclusivo beneficio dei frazionisti. In caso di contestazioni o di contrasto, si provvederà ai sensi dell'art. 225 del Testo unico del 1915, richiamato in vigore dall'art. 23 della legge n. 530 del 1947, cioè nominando una Commissione di elettori per rappresentare e sostenere le ragioni della frazione nei confronti del capoluogo ».

Occorre parlare, ora, dei consorzi tra enti locali, i quali si distinguono dai comuni e dalle province perché sono enti non territoriali ed hanno fini limitati; infatti la circoscrizione nella quale i consorzi svolgono la loro attività non costituisce un loro elemento naturale, ma delimita solo la zona di attività; i fini non sono generali ma limitati in quanto i consorzi possono svolgere solo l'attività per la quale sono stati costituiti.

Il Consorzio tra enti pubblici (o Consorzio amministrativo) può definirsi: una associazione di enti pubblici territoriali, costituita nell'àmbito della pubblica Amministrazione ed avente per oggetto l'impianto o la gestione di un servizio pubblico che presenta un interesse ed un fine comuni alla generalità dei cittadini di tutti gli enti associati, a cui carico la legge pone l'onere delle relative spese.

Dalla definizione data, discende un triplice ordine di considerazioni:

a) che il consorzio amministrativo si distingue dal consorzio civile (regolato dagli artt. 2602-2620 del codice civile), costituito con l'accordo di privati, tutti direttamente compartecipi ad una attività di comune interesse;

b) che il consorzio amministrativo importa la costituzione di una pubblica Amministrazione, distinta e separata da quelle di ciascuno degli enti partecipanti, la quale ha l'esclusivo compito di provvedere al raggiungimento di un determinato scopo, oggetto del consorzio;

c) che il consorzio amministrativo si distingue dal *concorso di spesa*, che è un sistema, mediante il quale una delle amministrazioni esistenti provvede al raggiungimento di un fine pubblico comune ad altre, anticipandone le spese e queste sono ripartite in quote determinate fra gli enti interessati, che sono tenuti al rimborso, senza partecipare in modo attivo alla costruzione dell'opera od alla gestione del servizio.

Secondo la qualità dei soggetti consorziati, si distinguono i *consorzi comunali* (*art.* 156); i *consorzi interprovinciali* (*art.* 170); i *consorzi misti* fra comuni e province (*art.* 159), cui non è esclusa la eventuale partecipazione anche dello Stato e di altre istituzioni (*articolo* 172).

Secondo il modo di formazione, si distinguono: i *consorzi volontari*, costituiti per accordo fra le parti (*artt.* 156 *e* 169); *consorzi obbligatori*, nei diversi casi, in cui la loro costituzione è imposta dalla legge; *consorzi coattivi*, originariamente obbligatori o facoltativi, di cui la formale costituzione sia attuata da autorità superiori

233

a quelle, che dovrebbero provvedervi o cui tornerebbe utile il farlo (*art.* 157).

Rispetto allo scopo, si distinguono i *consorzi di opere* (costruzioni e manutenzione di strade, di acquedotti, di cimiteri e simili) ed i *consorzi di servizi*, come quello per il Segretario e l'ufficio comunale, previsto dall'art. 41 del Testo unico del 1934, quello per i servizi sanitari e simili. Si suole distinguere anche il *consorzio proprio*, i cui partecipanti sono tutti enti pubblici ed il *consorzio improprio*, avente finalità pubblica, ma non costituito da enti pubblici, come il cessato consorzio degli esercenti per la riscossione delle imposte di consumo.

Atto iniziale e fondamentale per la costituzione di un consorzio amministrativo è la formazione dello *statuto*, che è considerato la *legge interna* del consorzio e che risulta dall'accordo delle parti per i consorzi facoltativi, dalle disposizioni di legge per quelli obbligatori, dal decreto del Prefetto, se gli enti partecipanti appartengono alla stessa Provincia o, in caso diverso, del Ministro per l'interno, per i consorzi coattivi (*artt.* 156, 157). Lo statuto deve contenere tutti gli elementi indicati nell'art. 158, dei quali i più importanti sono: la determinazione del contributo degli enti, fissato con i criteri, di cui all'art. 160 (8) e le regole per la costituzione dell'amministrazione consorziale, secondo i criteri indicati nell'art. 161, intendendosi il Consiglio comunale (in luogo del Podestà) competente alla nomina dei rappresentanti, che durano in carica quattro anni, in relazione all'analoga durata delle amministrazioni locali. Organo supremo deliberante è l'*Assemblea consorziale*, composta di tutti i rappresentanti; funzioni preparatorie ed esecutive ha il *Consiglio direttivo*, eventualmente costituito nel seno dell'Assemblea, quando questa sia troppo numerosa e, quindi, non idonea ad esercitare una funzione ordinaria e permanente. Organo individuale è il *Presidente*, che rappresenta l'Ente a tutti gli effetti. Elementi burocratici sono: il *Segretario*, nominato dall'Assemblea, di regola in persona del Segretario di uno degli enti partecipanti e, preferibilmente, di quello ove ha sede il consorzio nonché gli impiegati amministrativi e tecnici, all'uopo occorrenti, incaricati dalle singole amministrazioni consorziate, salva, per i consorzi più importanti o di durata permanente, l'assunzione diretta con contratto a termine o secondo l'apposito regolamento organico, con le norme previste nell'art. 159 del Testo unico.

I consorzi di qualsiasi specie sono enti morali (*artt.* 162 *e* 171), con personalità giuridica di diritto pubblico, indipendente da quella degli enti partecipanti. Essi sono sottoposti alle norme di amministrazione e di gestione nonché di vigilanza e di tutela governativa,

---

(8) Ai sensi del cennato articolo, il contributo è fissato d'accordo fra gli enti oppure dall'autorità competente a costituire il consorzio. Il criterio di commisurazione del contributo all'interesse, che ciascun Ente ha nel consorzio, risulta, peraltro, elastico, incerto e non sempre conciliativo, onde si fa abitualmente ricorso al riparto delle spese mediante il calcolo indicato nel secondo comma dell'articolo stesso.

234

secondo i criteri di competenza fissati nell'art. 165, non esclusa la eventualità di sospensione e di scioglimento dell'amministrazione consorziale, con la conseguente nomina di un Commissario straordinario (*art.* 166).

La durata del consorzio è fissata nello statuto o nel decreto di costituzione ed alla sua scadenza il consorzio cessa di pieno diritto, salvo che ciò avvenga prima, per volontà delle parti o per recesso di enti consorziati, che rappresentino almeno la metà dei contributi, od anche per esaurimento del fine o per sopravvenuta impossibilità a raggiungerlo (*art.* 167). In ciascuno di questi casi e salva diversa disposizione dello statuto, soddisfatti i diritti dei terzi, si procede alla liquidazione dell'eventuale residuo patrimonio, secondo i criteri segnati nell'art. 168, facendone, cioè, ripartizione fra gli enti interessati in quote proporzionali al contributo da ciascuno versato.

13. — Organizzazione amministrativa degli enti autarchici (*).

La legge comunale e provinciale è fonte primaria per l'esame e la conoscenza dell'organizzazione amministrativa, burocratica ed interna degli enti pubblici minori, dei cui organi amministrativi essa disciplina la nomina, la costituzione e le diverse forme di attività, dettando, altresì, le norme fondamentali per il regolamento dello stato giuridico ed economico del dipendente personale, nonché per l'ordinamento strutturale e funzionale degli uffici e dei servizi pubblici.

Caratteristiche particolari nella costituzione degli organi rappresentativi degli enti locali sono: la formazione o la nomina mediante elezioni; la temporaneità dell'ufficio; il numero relativamente rilevante dei membri che li compongono; la pubblicità delle discussioni; la sottoposizione di essi ad opportuni mezzi di controllo da parte delle autorità governative: caratteristiche, le quali rispondono al principio che l'indirizzo amministrativo degli enti in parola, soddisfacendo appieno le esigenze del rispettivo gruppo di popolazione, riscuota l'approvazione della pubblica opinione.

L'attività amministrativa di questi enti si svolge attraverso la cooperazione di organi di varia natura e di differenti attribuzioni, ai più importanti dei quali compete l'esercizio del potere deliberante per la formazione e la manifestazione della volontà dell'Ente, mentre ad altri appartiene normalmente una funzione di carattere, per così dire, esecutivo e, altresì, deliberativa sopra affari di minore importanza. Spetta ai primi, peraltro, una funzione di preminente valore, giacché essi operano come validi freni sull'azione dei secondi: freni

---

(*) Avvertiamo che la citazione degli articoli di legge, fatta in questo paragrafo e non seguita da altra indicazione, deve intendersi riferita alle disposizioni contenute nel Testo unico della legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148, il quale è stato, per le attribuzioni degli organi amministrativi del Comune, richiamato in vigore con l'art. 10 del D.L.Lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 (confermato dall'art. 25 della legge 9 gennaio 1947, n. 530) e con l'art. 1 della legge 8 marzo 1951, n. 122. Le altre diverse fonti legislative saranno, invece, citate con le relative opportune precisazioni.

235

preventivi, in quanto molti atti amministrativi di natura esecutiva presuppongono un assenso, sia pure generico, degli organi deliberanti; freni repressivi, in quanto una eventuale censura o riprovazione o disapprovazione all'operato degli organi esecutivi può costringere questi ad abbandonare l'ufficio mediante dimissioni o, addirittura, in seguito ad esplicita revoca.

Ai sensi dell'art. 1 del Testo unico 16 maggio 1960, n. 570, l'Amministrazione del Comune è composta di un *Consiglio comunale*, di una *Giunta municipale* e di un *Sindaco*.

Il Consiglio comunale.

Il numero dei componenti il Consiglio comunale — che è l'organo principale, comprendente i consiglieri, gli assessori ed il Sindaco — è, dall'art. 2 dello stesso Testo unico, fissato in ragione diretta della popolazione dell'Ente, risultante dall'ultimo censimento ufficiale; in questo rapporto, esso varia da 80, per i comuni superiori a 500 mila abitanti, a 15, per quelli inferiori a 3000 abitanti od anche di numero inferiore a 15, se a tale cifra non arrivano gli eleggibili esistenti nel Comune, i quali, in tal caso, sono tutti ammessi a comporre il Consiglio. Questo è il « numero dei consiglieri assegnati al Comune », cui, talvolta, si riferisce la legge per determinare la maggioranza occorrente all'approvazione di talune deliberazioni e che si distingue dal « numero dei consiglieri in carica », cioè, degli effettivi componenti il Consiglio, esclusi quelli cessati a causa di morte, dimissione o per altri motivi.

Alla elezione dei consiglieri comunali (*elettorato attivo*) concorrono tutti gli elettori inscritti nelle liste elettorali del Comune secondo il procedimento che sarà successivamente esposto.

Sono, però, eleggibili alla carica (*elettorato passivo*) tutti coloro, di sesso maschile o femminile, che siano inscritti nelle liste dello stesso o di altro Comune e che dimostrino di saper leggere e scrivere (*prova di alfabetismo*) con la presentazione, entro dieci giorni dalla avvenuta elezione, di un regolare titolo di studio oppure con una dichiarazione scritta alla presenza del Sindaco e del Segretario comunale o del Pretore o del Conciliatore o di un notaio. A questi due requisiti positivi si aggiunge un elemento negativo, consistente nel non trovarsi l'eletto in alcuno dei casi di ineleggibilità o di incompatibilità elencati negli artt. 15, 16 e 17 del citato Testo unico del 1960, ai quali rimandiamo senza bisogno di riprodurli (9).

---

(9) Sopra alcuni dei previsti casi d'ineleggibilità che possono dar luogo a divergenze di opinioni o ad incertezza di applicazione, rispetto a particolari situazioni di fatto, riportiamo lo svolgimento di un tema di esame riflettente la materia, pubblicato nell'Appendice al secondo volume dell'opera del GUERRA, *Trattato, ecc.*, cit.

SONO STATI PRESENTATI RICORSI CONTRO LA ELEZIONE A CONSIGLIERE COMUNALE:

a) DI DUE FRATELLI GERMANI;

b) DI UN SACERDOTE RETTORE DEL SEMINARIO;

c) DI UN GIUDICE DI TRIBUNALE COMPRESO NELLA CIRCOSCRIZIONE DELLA CORTE DI APPELLO, CUI APPARTIENE IL COMUNE;

d) DEL PRETORE DEL MANDAMENTO;

236

La elezione si svolge attraverso uno dei due sistemi indicati negli artt. 11 e 12 del medesimo Testo unico. Col primo, denominato *sistema maggioritario*, l'elettore può dare il proprio voto ad un nu-

---

e) DEL PRESIDENTE DI UNA ISTITUZIONE PUBBLICA DI ASSISTENZA E BENEFICENZA.

IL CONSIGLIO COMUNALE ESAMINA LA CONDIZIONE DEI PREDETTI E DECIDE.

IL CANDIDATO STENDA LA DELIBERAZIONE RELATIVA, INDICANDO ANCHE LE MODALITÀ INERENTI ALLA CONVOCAZIONE ED ALLA LEGALITÀ DELLA SEDUTA.

Verbale di deliberazione del Consiglio comunale (*Reg. Del. n. .....*).

OGGETTO: Ricorso avverso la elezione di cinque consiglieri.

Adunanza straordinaria in seduta pubblica di prima convocazione.

L'anno millenovecento..... addì 20 del mese di agosto, alle ore 16 nella sala delle adunanze consiliari, previo avviso scritto notificato a ciascun Consigliere il giorno 14 corr. mese, pubblicato all'Albo pretorio, e con la osservanza di tutte le altre formalità prescritte dalla vigente legge comunale e provinciale si è riunito il Consiglio comunale con l'intervento dei seguenti membri: Ferri Luigi, Bianchi Mario, Rossi Franco, Amati Vincenzo, Verdi Giuseppe, Bini Fausto, Conti Adelmo, Gregis Domenico, Agostini Luigi, Dante Carlo, Egidi Marco, Primi Angelo, Marconi Giuseppe, Roveda Carlo, Farina Egidio, Zanca Prospero, Berti Francesco, Bonicelli Giacomo.

Sono assenti i signori: Colombi Isaia e Farina Lorenzo.

Assiste alla seduta il Segretario Comunale, signor Romolo Valli.

Il signor Ferri Luigi, nella sua qualità di Sindaco, assume la presidenza e, constatata, mediante appello nominale, la presenza di oltre la metà del numero di consiglieri assegnati al Comune dichiara aperta la seduta per la trattazione dell'unico oggetto segnato all'ordine del giorno.

All'uopo, il Sindaco comunica che, a seguito delle recenti operazioni elettorali per la rinnovazione del Consiglio comunale, sono stati, entro i termini di legge, presentati ricorsi contro la elezione dei consiglieri Farina Egidio e Farina Lorenzo, perché fratelli germani, cioè figli dello stesso padre e della stessa madre; contro la elezione del consigliere don Amato Amati, perché rettore del locale seminario; contro la elezione del consigliere Bini Fausto, perché giudice di un Tribunale compreso nella circoscrizione della Corte di Appello, cui appartiene il Comune; contro la elezione del consigliere Conti Adelmo, perché Pretore del mandamento; contro la elezione del consigliere Dante Carlo, perché presidente di una istituzione pubblica di assistenza.

In merito ai ricorsi predetti, il Sindaco osserva che, in base alle vigenti norme di legge:

a) il ricorso contro la elezione dei fratelli Farina non appare fondato, in quanto l'art. 16 del Testo unico 5 aprile 1951, n. 203, dispone che non possono far parte dello stesso Consiglio gli ascendenti ed i discendenti, gli affini di primo grado, l'adottante e l'adottato, l'affiliante e l'affiliato, mentre i consiglieri Farina, essendo fratelli germani, secondo la disposizione contenuta nell'art. 75 del codice civile sono parenti in secondo grado in linea collaterale e non in linea ascendente o discendente;

b) anche il ricorso contro la elezione del consigliere don Amati si presenta non fondato, giacché lo stesso è rettore del seminario e, come tale, non ha giurisdizione né cura di anime né è membro di capitoli o collegiate, le cui funzioni soltanto costituiscono motivo di ineleggibilità ai sensi dell'art. 15, n. 1, del citato Testo unico n. 203 del 1951;

c) neppure nei confronti del consigliere avv. Bini esiste motivo di ineleggibilità, in quanto lo stesso è giudice di un Tribunale, che, pur facendo parte della circoscrizione di Corte di Appello, cui appartiene questo Comune, non ha su questo alcuna giurisdizione e, pertanto, tale posizione non rientra nella ineleggibilità prevista dall'art. 15 del ripetuto Testo unico;

d) pienamente fondato appare, invece, il ricorso contro l'elezione dell'avv. Conti Adelmo, perché lo stesso, essendo Pretore del mandamento giudiziario in cui trovasi questo Comune, cade nella tassativa ineleggibilità prevista dal predetto art. 15 del Testo unico;

e) nessun elemento sussiste, infine, che sostenga la ineleggibilità del signor Dante Carlo, giacché la carica di presidente di una istituzione di beneficenza non

237

mero di candidati limitato ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere, liberamente scelti, con cancellazioni e sostituzioni, fra quelli compresi in tutte le liste presentate, ciascuna delle quali deve contenere un numero di candidati non inferiore ad un quinto e non superiore ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere, dichiarandosi

---

è considerata dalla legge preclusiva della carica e delle funzioni di consigliere comunale.

Ultimata la relazione, il Sindaco chiede se qualche consigliere intenda di interloquire con osservazioni sull'argomento.

Prende per primo la parola il consigliere Bianchi Mario, il quale afferma che i consiglieri dei quali si prospetta l'ineleggibilità sono stati regolarmente eletti dal popolo e ciò in regime democratico costituisce la più alta legge, superiore a tutte le altre. In omaggio a questa volontà del corpo elettorale, egli si dichiara favorevole alla convalida dei consiglieri eletti e respingerà tutte le cause di ineleggibilità che sono state prospettate dai ricorrenti.

Il consigliere Roveda dichiara di condividere le osservazioni del Sindaco circa la inesistenza della ineleggibilità prospettata nei riguardi del reverendo don Amati, pur ravvisando la migliore opportunità che i religiosi contengano la propria attività nel campo puramente spirituale.

Chiudono la discussione i consiglieri Farina Egidio, Amati Amato, Bini Fausto, Conti Adelmo e Dante Carlo, i quali dichiarano che si asterranno dalle votazioni che li interessano direttamente e personalmente.

Il Sindaco avverte, infine, che, trattandosi di questioni riguardanti persone, la decisione sarà presa con separata votazione segreta su ciascun ricorso, precisando che il voto espresso con sì, deve intendersi favorevole all'accoglimento del ricorso, mentre il voto espresso in forma negativa dovrà considerarsi contrario. Il Sindaco stesso invita i consiglieri Primi, Marconi e Roveda ad assumere le funzioni di scrutatore.

Indi, il Consiglio procede a separata votazione su ciascun ricorso ed il Sindaco, assistito dai suddetti scrutatori, procedendo all'esame delle schede, ne accerta e proclama l'esito, che è stato il seguente:

1) Ricorso contro la elezione dei consiglieri Farina Egidio e Farina Lorenzo, perché fratelli germani: consiglieri presenti 18, votanti 16, astenuti 2. Hanno votato no, 13; hanno votato sì, 3, per il che il ricorso s'intende respinto.

2) Ricorso contro la elezione del consigliere Amato Amati: consiglieri presenti 18, votanti 17, astenuti 1. Hanno votato no, 13; hanno votato sì, 4, per il che il ricorso s'intende respinto.

3) Ricorso contro la elezione del consigliere Bini Fausto: consiglieri presenti 18, votanti 17, astenuto 1. Hanno votato no, 11; hanno votato sì, 3, per il che il ricorso s'intende respinto.

4) Ricorso contro la elezione del consigliere Conti Adelmo: consiglieri presenti 18, votanti 17, astenuto 1. Hanno votato sì, 16; ha votato no, 1, per il che s'intende accolto il ricorso contro la elezione dell'avv. Bini, perché Pretore del mandamento.

5) Ricorso contro la elezione del consigliere Dante Carlo: presenti 18, votanti 17, astenuto 1. Hanno votato no, 14; hanno votato sì, 4, per il che il ricorso si intende respinto.

Essendo esaurito l'ordine del giorno, il Presidente dichiara chiusa la seduta, della quale viene redatto il presente verbale, che, letto ed approvato, è sottoscritto come per legge.

Il Sindaco: firmato — il consigliere anziano: firmato — Il Segretario comunale: firmato.

RELAZIONE DI PUBBLICAZIONE

Il sottoscritto, Segretario comunale, dichiara che l'avanti esteso processo verbale di deliberazione assunta dal Consiglio comunale nella seduta del 20 agosto è stato pubblicato all'Albo pretorio del Comune il giorno festivo 22 agosto e che contro lo stesso non è stata prodotta opposizione alcuna. Il Segretario comunale, *firmato*.

238

eletti quelli, che, fra voti di lista e voti individuali, ne abbiano riportato il maggior numero. Col secondo sistema, denominata *scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale*, l'elettore può votare soltanto per una delle liste presentate (munite di contrassegno e contenente un numero di candidati non superiore a quello da eleggere e non inferiore ad un terzo), senza possibilità di cancellazioni o di sostituzioni, ma soltanto con facoltà di esprimere preferenze per 4 candidati nei comuni, in cui siano da eleggere fino a 60 consiglieri e per 5 nei comuni, in cui siano da eleggere 80 consiglieri; con questo sistema, il computo dei voti di ciascuna lista, l'attribuzione dei quozienti a ciascuna di esse e la designazione degli eletti in base alla rispettiva cifra individuale si svolgono col procedimento indicato nell'art. 72 del Testo unico del 1960 e che è analogo a quello, che abbiamo già esposto, per la elezione dei deputati. È da rilevare che originariamente il primo sistema era applicabile ai comuni fino a 10 abitanti ed il secondo a quelli con popolazione superiore. Per effetto dell'art. 1 della legge 10 agosto 1964, n. 663, il sistema maggioritario è stato limitato alla elezione dei consiglieri nei comuni fino a 5 mila abitanti, con la conseguente estensione del sistema proporzionale ai comuni con popolazione superiore a tale cifra.

Contro i risultati delle operazioni elettorali, si può ricorrere al Tribunale amministrativo regionale in primo grado ed al Consiglio di Stato in grado di appello; per le questioni di eleggibilità si può ricorrere al giudice ordinario.

In applicazione della legge 10 agosto 1964, n. 663, il Consiglio comunale dura in carica cinque anni (e non più quattro, come era precedentemente), salva rinnovazione integrale prima di questo termine, ove siano venuti a mancare più della metà dei membri o quando, per modificazioni nella circoscrizione, siasi verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione in aumento o in diminuzione.

A norma della recente legge 26 aprile 1974, n. 169, a tutti i consiglieri comunali può essere corrisposta una indennità di presenza per ogni giornata di effettiva partecipazione alle sedute del Consiglio; l'art. 5 della citata legge stabilisce i limiti entro i quali l'indennità suddetta può essere corrisposta.

Oltremodo difficile — ma, si può dire del tutto impossibile — è una precisa elencazione delle attribuzioni del Consiglio comunale, le quali sono contenute e sparse in molte disposizioni di leggi speciali; si può, tuttavia, in linea puramente indicativa, riferirsi alla elencazione fatta nell'art. 131 del Testo unico del 1915, tenendo presente che questo stesso articolo conclude sommariamente ricordando che il Consiglio comunale delibera sopra tutti gli altri oggetti, che sono propri dell'amministrazione comunale e che non siano attribuiti alla Giunta municipale ed al Sindaco. È da aggiungere che, come preciseremo fra poco, il Consiglio può delegare alla Giunta le deliberazioni sopra alcuni degli oggetti ed affari di propria competenza.

Le adunanze del Consiglio comunale si svolgono nella Casa municipale, nei giorni e nelle ore, che sono fissate per determinazione

239

del Sindaco o per deliberazione della Giunta o su ordine del Prefetto; la convocazione è, in ogni caso, fatta dal Sindaco, mediante avviso scritto, nel quale sia contenuto l'*ordine del giorno*, cioè l'elenco degli oggetti da trattare, notificato dal messo comunale almeno tre giorni prima che le sedute ordinarie, ventiquattro ore prima per le sedute urgenti (*art.* 125 *T.U.*, *art.* 61 *R.D. n.* 2839). Per la validità della adunanza, occorre l'intervento del *numero legale* di partecipanti, normalmente fissato nella metà del numero dei consiglieri assegnati al Comune (cioè: 8 su 15; 10 su 20; 15 su 30 e così via); ove tale presenza non siasi verificata, la seduta sarà dichiarata deserta, redigendosi *verbale negativo* per mancanza del numero legale e la seduta successiva (detta di *seconda convocazione*) sarà valida anche con la presenza di un minimo di quattro consiglieri, soltanto, però, per deliberare sugli affari, che erano compresi nell'ordine del giorno della seduta dichiarata deserta (*art.* 127 *T.U.*). Ciò, peraltro, non sarà mai possibile quando si tratti di deliberare su affari, per cui la legge richieda il concorso di un numero speciale di presenti in rapporto ai consiglieri in carica od a quelli assegnati al Comune.

Le sedute si svolgono normalmente sotto la presidenza del Sindaco o dell'Assessore delegato, se vi sia, o dell'Assessore anziano. Esse sono normalmente pubbliche, salvo che il Consiglio non deliberi per giustificati motivi, la forma segreta, la quale è, invece, obbligatoria (sotto comminatoria di invalidità), quando si tratti di deliberare sopra questioni concernenti determinate materie (come: nomina e licenziamento del personale) od altro qualsiasi argomento, che importi apprezzamento o giudizio sulle persone (*art.* 295 *T.U.*).

Per la *discussione* delle proposte, si segue l'ordine prescritto dall'art. 291 dello stesso Testo unico. Al termine di essa, si procede alla *votazione*, la quale può essere indetta, secondo i casi fissati dal Testo unico (*art.* 298), con procedimento palese (per appello nominale o per alzata e seduta o per alzata di mano) oppure segreto mediante scheda, sulla quale ciascun votante scrive il nome della personale prescelta o il *sì* od il *no*; mediante pallina bianca per indicare il voto favorevole oppure nera per il voto contrario). Terminata la votazione, il Presidente, con l'assistenza di tre Consiglieri (*scrutatori*), da lui stesso designati, ne riconosce e ne proclama l'esito, dichiarando approvata o respinta la proposta, secondo che essa abbia avuto il voto favorevole o contrario della maggioranza assoluta (la metà più uno) dei votanti, cioè dei presenti, esclusi gli astenuti per propria volontà o per legale impedimento (*art.* 290 *Testo unico e art.* 49 *reg. del* 1911) e salvo che l'approvazione sia dalla legge prescritta una maggioranza speciale; in caso di parità, la votazione deve essere ripetuta, tranne che, trattandosi di nomina, la legge attribuisca la preferenza al maggiore di età (*art.* 282 *T.U.*).

Di ogni seduta è redatto processo verbale a cura del Segretario del Comune, che normalmente vi assiste, oppure di chi lo sostituisce per impedimento o per di lui obbligatoria astensione (*come nel caso, di cui all'art.* 290 *T.U. e all'art.* 51 *reg. del* 1911). Il verbale deve riportare i punti principali della discussione, sommariamente ma

fedelmente riassunti nel loro sostanziale contenuto, con la indicazione dell'esito della votazione proclamato dal Presidente; ai sensi dell'art. 300 del Testo unico, esso è letto all'adunanza e da questa approvato, ma, non essendo ragionevole la pretesa, e neppure soltanto la ipotesi, che esso possa essere redatto seduta stante, soprattutto quando si tratti di seduta laboriosa e di affari importanti, è divenuta ormai prassi costante e riconosciuta che tale lettura avvenga nella seduta successiva e che, intervenuta l'approvazione, il verbale sia sottoscritto dal Presidente, dal Consigliere anziano e dal Segretario presenti alla seduta cui il verbale si riferisce.

Se il Consiglio comunale determina l'indirizzo amministrativo da seguire per il raggiungimento dei fini di interesse collettivo e per la gestione dell'azienda, ad altri organi, parimenti di origine elettiva, compete di dirigere l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio ed emanare i provvedimenti all'uopo necessari: questi organi sono: la *Giunta municipale*, a carattere collegiale ed il Sindaco, personalmente investito di poteri e funzioni proprie nonché della rappresentanza dell'Ente.

La Giunta municipale.

La Giunta municipale è composta, oltre che del Sindaco, che la presiede, di *assessori*, eletti dal Consiglio comunale, nel proprio seno, in numero variabile da 14 effettivi e 4 supplenti nei comuni maggiori, fino a 2 effettivi e 2 supplenti nei comuni minori, secondo una graduazione fissata dall'art. 3 del Testo unico del 1960, in ragione della popolazione appartenente a ciascuna delle sei classi, in cui sono ripartiti i comuni.

Alla nomina degli assessori il Consiglio procede in seduta pubblica ed a voti segreti nella prima adunanza dopo la sua ricostituzione e successivamente alla nomina del Sindaco; non essendo prescritto un numero minimo di intervenuti, il procedimento potrebbe svolgersi anche in seduta di seconda convocazione, cioè con la presenza di soli quattro consiglieri; alla nomina si fa luogo con votazione complessiva, prima per tutti gli assessori effettivi e, poi, per quelli supplenti, proclamandosi eletti quelli, che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta del numero dei votanti: ove due votazioni consecutive siansi svolte senza valido risultato, si procede a ballottaggio fra quelli, che, nella seconda votazione, abbiano riportato il maggior numero di voti, proclamandosi eletti quelli, che hanno ottenuto il più alto numero di voti ed, a parità, il più anziano di età (*art. 4 T.U. del* 1960).

La Giunta, così eletta, rimane in carica per cinque anni, salva sostituzione totale o parziale per sopravvenuta mancanza dei componenti a causa di morte, di decadenza o di dimissioni. A ciascuno degli eletti, il Sindaco attribuisce gli affari da trattare; ad uno di essi, egli potrebbe, con l'approvazione del Prefetto, conferire la nomina di *Assessore delegato*, per sostituirlo in caso di sua assenza od impedimento, in mancanza di che, tale sostituzione compete all'*Assessore anziano*, cioè a colui che, nella votazione di nomina della

241

Giunta, abbia raggiunto il maggior numero di voti ed, a parità, al più anziano di età.

La disposizione contenuta nell'art. 137 del Testo unico, affidando alla Giunta municipale la rappresentanza del Consiglio nell'intervallo delle sue riunioni e la sorveglianza sui servizi municipali, intende soltanto di delineare nel suo aspetto generale la figura di organo esecutivo rivestita dalla Giunta, la quale esercita, peraltro, un complesso di funzioni attive, ad essa attribuite da numerose leggi e disposizioni positive, di cui sarebbe del tutto impossibile fare una precisa elencazione. Si può dire, comunque, che esse si distinguono in: *funzioni proprie, delegate e surrogatorie*. Delle prime, che sono le principali ed esercitate in linea diretta e permanente, è fatta elencazione nell'art. 139 del Testo unico, ma ad esse devono aggiungersi le altre indicate nell'art. 25 del R.D. del 1923, n. 2839, alcune delle quali, però, normalmente di competenza del Consiglio, possono essere esercitate dalla Giunta quando la materia, che ne è oggetto, non superi un determinato valore in rapporto all'importanza demografica del Comune. Tra le più importanti funzioni proprie, ricordiamo, a semplice titolo esemplificativo: la formazione del progetto di bilancio; la nomina ed il licenziamento dei salariati; la preparazione dei ruoli delle imposte; la proposta dei regolamenti, l'esercizio delle azioni possessorie; la presentazione, a fine di esercizio, del « *conto morale* », con cui la Giunta espone al Consiglio i risultati della propria gestione ed il ruolo, con cui essa ed il Sindaco fecero eseguire i servizi affidati alla loro responsabilità.

Per tutti i comuni di qualsiasi importanza è consentito al Consiglio di *delegare* alla Giunta le deliberazioni relative agli oggetti indicati nell'art. 26 del decreto del 1923, n. 2839 e da tutti quegli altri, che non siano espressamente demandati alla esclusiva competenza del Consiglio: delle deliberazioni, eventualmente assunte in forza di questa delega, la Giunta deve dare semplice *comunicazione* al Consiglio, non esclusa in questo la facoltà di pronunciarne la revoca, ma solo per gli effetti, che siano ancora da verificarsi.

La facoltà *surrogatoria* (di sostituirsi, cioè, al Consiglio senza esserne stata delegata) può dalla Giunta essere esercitata, sotto la propria responsabilità, assumendo deliberazioni di *urgenza* (oppure « con i poteri del Consiglio »), sempre quando tale esigenza si manifesti per causa sorta posteriormente all'ultima seduta consiliare e che non consenta di attendere la nuova convocazione del Consiglio (*art.* 140 *Testo unico*). Le deliberazioni, adottate di urgenza dalla Giunta municipale, sono sottoposte a *ratifica*, cioè a conferma espressa da parte del Consiglio, il quale — secondo la più diffusa dottrina e la consolidata giurisprudenza — se ravvisi il procedimento conveniente ed opportuno, non potrebbe negare la ratifica sol perché non concorrevano i motivi di urgenza; ma se la deliberazione sia ritenuta dannosa agli interessi del Comune e non sia, pertanto, ratificato, essa diventa inefficace sin dal giorno in cui fu adottata e delle conseguenze rispondono i membri della Giunta, che parteciparono alla deliberazione.

242

La Giunta è convocata e presieduta dal Sindaco; le sedute non sono pubbliche, ma esse non sono valide se non vi interviene la metà dei membri, che la compongono e se questi non sono, tra effettivi o supplenti, almeno in numero di tre; le deliberazioni sono assunte a maggioranza di voti, cioè con l'adesione della metà più uno dei votanti; le deliberazioni concernenti persone sono adottate a scrutinio segreto. Alle sedute assiste il Segretario comunale, che redige il verbale dell'adunanza, sottoscritto da lui stesso, dal Presidente e dal membro anziano presente (*art.* 138 *Testo unico*).

Ripristinato il sistema elettivo, dopo la parentesi fascista, ed introdotto il principio democratico di retribuzione delle cariche elettive, l'applicazione di questo principio fu, sia pur dopo molti contrasti, estesa agli amministratori locali con la legge 11 marzo 1958, n. 208, modificata prima dalla legge 9 febbraio 1963, n. 148, poi, dalla legge 2 aprile 1968, n. 491, ed infine dalla legge 26 aprile 1974, n. 169. Alla stregua di queste ultime disposizioni, i comuni sono ripartiti in undici classi, in ragione della popolazione, per ciascuna delle quali è fissata la misura massima, entro i cui limiti, in relazione alle condizioni di bilancio ed alle esigenze dell'amministrazione, il Consiglio può deliberare l'ammontare delle indennità da corrispondere al Sindaco, a questa commisurando la indennità per gli assessori. Così ad esempio, attribuita al Sindaco di un Comune superiore a 30 mila abitanti l'indennità mensile di lire 200 mila, all'Assessore anziano o delegato potrà essere assegnata una indennità non superiore al 75 per cento di tale ammontare ed agli altri, effettivi o supplenti, in misura non superiore al 50 per cento. Nella eventualità che l'indennità non sia, per qualsivoglia motivo, percepita dal Sindaco, essa può, nella relativa misura, essere assegnata all'Assessore anziano o delegato. La vera novità di questa ultima legge consiste nella fissazione di una indennità di presenza a favore dei consiglieri comunali, per la partecipazione alle sedute, graduata da L. 5.000 a L. 20.000 secondo la popolazione (*art.* 5). Una volta deliberata dal Consiglio l'attribuzione delle indennità, la relativa spesa assume carattere obbligatorio. Tuttavia le indennità suddette, tranne le indennità di missione, non possono cumularsi con le indennità parlamentari e regionali (*art.* 8).

A conclusione di quanto suddetto notiamo che la Giunta è il vero organi di direzione politico-amministrativa dell'Ente: ciò comporta, in pratica, che la Giunta è legata al Consiglio da un rapporto politico di fiducia, con il conseguente obbligo di dimettersi qualora venga meno la fiducia. Detta regola è stata introdotta in modo espresso nell'ordinamento comunale e provinciale dalla Regione siciliana, nel quale, però, la Giunta ha l'effettivo esercizio del potere deliberativo, mentre il Consiglio ha compiti prevalentemente di controllo.

Il Sindaco.

A tenore dell'art. 5 del Testo unico n. 570 del 1960 — che ha letteralmente riprodotto l'art. 145 del Testo unico del 1915, senza alcunché modificare della sua alquanto confusa espressione, il Sin-

243

daco è eletto dal Consiglio comunale, nel proprio seno, in adunanza pubblica, ma con scrutinio segreto, nella seduta immediatamente successiva alla rinnovazione del Consiglio (presieduta dal Consigliere anziano) o, in caso di vacanza dell'ufficio in corso di quadriennio (sotto la presidenza dell'Assessore anziano o di chi per esso), nella prima seduta dopo la vacanza medesima, ove non sia indetta una convocazione straordinaria.

La seduta non è valida se non intervengono i due terzi dei consiglieri in carica; per la elezione occorre la maggioranza assoluta dei voti dei presenti. Se, dopo due votazioni consecutive, nessun candidato ha ottenuto tale maggioranza, si procede a ballottaggio fra i due candidati, che, nella seconda votazione hanno riportato il maggior numero di voti e si proclama eletto quello di essi che abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti. Se la seduta di prima convocazione vada deserta per mancanza del numero legale di intervenuti oppure se nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti, l'adunanza è rimandata di otto giorni; questa sarà valida con la sola presenza della metà più uno dei consiglieri in carica e la elezione potrà avvenire con la maggioranza assoluta dei voti dei presenti, in mancanza di che si procede a ballottaggio, con la nomina di quello fra i due candidati che abbia conseguito il maggior numero di voti.

Il verbale della seduta è, a cura della Giunta municipale, trasmesso, entro otto giorni, al Comitato regionale di controllo, il quale potrà annullare la nomina per irregolarità intervenuta oppure se l'eletto si trovi in uno dei casi di ineleggibilità o di incompatibilità previsti nell'art. 6 del Testo unico del 1960 (*ex art.* 146 *T.U. del* 1915) od in altre leggi speciali (cfr. particolarmente art. 1 sub. 82, e art. 5 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147); ove ciò non avvenga, il Sindaco è ammesso a prestare giuramento, dinanzi al Prefetto, entro il termine di un mese dalla comunicazione della nomina, sotto pena di decadenza.

Nella nostra legislazione, il Sindaco ha un duplice ordine di attribuzioni: quelle che gli sono demandate, perché egli è il *Capo dell'Amministrazione comunale* e quelle che gli competono come *Ufficiale del Governo*. Si tratta di una distinzione, che risale all'antica concezione corporativistica del Comune ed alla vieta distinzione tra funzioni *proprie* dell'Ente e funzioni ad esso *delegate* dallo Stato. Superate entrambe queste due concezioni, la distinzione è rimasta con carattere esclusivamente tradizionale, avendo ormai perduto la più importante conseguenza pratica, salvo che per la responsabilità conseguente agli atti illeciti compiuti dal Sindaco nell'esercizio delle sue funzioni di ufficiale di governo, in quanto la giurisprudenza prevalente è orientata attualmente nel senso che la responsabilità suddetta ed il conseguente onere del risarcimento dei danni gravi sullo Stato e non sul Comune: ciò perché si ritiene che il Sindaco-ufficiale di governo sia un organo dello Stato e non del Comune.

Le funzioni svolte dal Sindaco nelle sue funzioni di ufficiale di governo sono come si rileva dall'art. 152 del Testo unico, che le elenca, ed alle quali bisogna aggiungere quella di autorità di

244

pubblica sicurezza (*art.* 1 *regol.* 6 *maggio* 1940, *n.* 635) e di Ufficiale di polizia giudiziaria (*art.* 221 *codice di procedura penale*) nei comuni ove tali funzionari mancano, sono numericamente e sostanzialmente di assai minore importanza rispetto a quelle attribuite al Sindaco come Capo dell'Amministrazione comunale e che sono contenute nell'art. 151 dello stesso Testo unico, oltre che in altri numerosi provvedimenti legislativi.

Del contenuto delle prime avremo occasione di intrattenerci particolarmente nei capitoli successivi, sicché basterà, in questa sede, di ricordare, prima di tutto, che di esse il Sindaco potrà delegare l'esercizio ad un consigliere o ad altro eleggibile nei casi indicati negli artt. 154 e 155, mentre tale delegazione è obbligatoria nelle frazioni, che abbiano patrimonio e spese separate (*art.* 156): in secondo luogo, che il mancato od irregolare adempimento di tali funzioni può determinare la temporanea sostituzione del Sindaco con un *Commissario prefettizio* per la durata e con gli effetti, di cui all'art. 159 del Testo unico.

Delle funzioni attribuite al Sindaco come Capo dell'Amministrazione comunale — delle quali abbiamo già fornito sufficienti nozioni nel corso di questo stesso paragrafo — dobbiamo dare qualche cenno particolare sul cosiddetto *potere certificante*, che si concreta nel rilascio di atti e documenti relativi a particolari requisiti e condizioni dei cittadini. Questi atti assumono la forma di *attestato*, nel quale il Sindaco dichiara quello che è il risultato di apposite informazioni o che egli ha raccolto dalla pubblica opinione (ad esempio, che una persona conserva buona condotta morale); di *certificato*, nel quale il Sindaco accerta quello che a lui risulta da precostituiti elementi ufficiali (come: la inscrizione del cittadino nelle liste elettorali o nel ruolo dei contribuenti); di *atto di notorietà*, nel quale il Sindaco fa risultare quello che è stato a lui dichiarato ed asseverato con giuramento da testimoni fidefacienti, i quali assumono la responsabilità delle proprie affermazioni. Trattasi, in ogni caso, di una attribuzione di rilevante importanza, per il cui regolare adempimento l'art. 160 del T.U. del 1915 e l'art. 63 del T.U. del 1934, assicuravano la particolare garanzia del ricorso alla G.P.A. nella sua qualità di organo di controllo: attualmente la competenza deve ritenersi trasferita al Comitato regionale di controllo (10).

Un particolare potere dispositivo è esercitato dal Sindaco con la emanazione delle *ordinanze*, le quali, nel comune linguaggio, concretano quegli atti amministrativi diretti a rendere operante un comando od un divieto relativo a fatti previsti in leggi o regolamenti generali o speciali oppure a fronteggiare evenienze o situazioni di natura eccezionale od accidentale, che non possono soffrire dilazione o ritardo. Nel primo caso, sarà a parlare di *ordinanze comuni* o *normali*, le quali rientrano nei provvedimenti, che l'art. 151, n. 6, attribuisce al Sindaco, come capo dell'Amministrazione comunale, per la osservanza dei regolamenti: nel secondo caso, si tratterà dei

---

(10) Sulla documentazione amministrativa si veda al paragrafo n. 19.

265

cosiddetti *provvedimenti contingibili ed urgenti*, cioè di ordinanze, la cui legittima emanazione, oltre che a questa duplice condizione della imprevedibilità della circostanza e della indilazionabilità dell'intervento, è sottoposta alla limitazione della materia, che ne può essere l'oggetto e che può riguardare soltanto la polizia locale, l'edilizia e l'igiene, con manifestazioni di pericolo per la sicurezza e la incolumità pubbliche.

Le ordinanze di urgenza sono generalmente attribuite al Sindaco nell'esercizio delle sue funzioni di Ufficiale del Governo; ma più corretto sembra l'indirizzo della dottrina, la quale distingue la competenza ed il carattere delle ordinanze urgenti secondo la materia che ne è l'oggetto e che è da riferire allo Stato nel campo dell'igiene e della sanità ed esclusivamente al Comune, invece, nel campo della polizia locale e dell'edilità.

Per l'art. 158 del Testo unico, il Sindaco era protetto dalla stessa particolare *garanzia amministrativa* che la legge in parola riconosceva anche al Prefetto. Detta disposizione è stata, però, abrogata con sentenza della Corte Costituzionale per contrasto con gli artt. 3 e 28 della Costituzione.

Della indennità di carica, che il Consiglio comunale può eventualmente assegnare al Sindaco, rimandiamo a quanto è stato detto in relazione all'analogo emolumento, che può essere attribuito ai membri della Giunta municipale.

La durata in carica del Sindaco è normalmente fissata in cinque anni (11).

Cause di cessazione anticipata della carica possono essere:

a) le *dimissioni*, che importano il passaggio delle funzioni all'Assessore anziano, fino a quando il Consiglio ne abbia preso atto, provvedendo alla nomina del successore;

b) la *revoca*, provvedimento di notevole gravità, che implica manifestazione di sfiducia e che è, per ciò, circondato di garanzie speciali. Infatti, la motivata proposta di revoca deve essere presentata dal Prefetto o da almeno un terzo dei consiglieri assegnati al Comune e su di essa il Consiglio non può essere chiamato a deliberare se non dopo dieci giorni dacché ne sia stata fatta comunicazione scritta all'interessato; per la validità della deliberazione, da assumere in seduta segreta e con voti segreti, occorre la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati al Comune, in mancanza di che, dopo due votazioni, sarà il Governo ad esaminare se sia il caso di far luogo alla revoca con decreto del Capo dello Stato (*art.* 149 *Testo unico*);

c) la *rimozione*, che, eventualmente preceduta da sospensione da parte del Prefetto, può essere dichiarata con provvedimento del Capo dello Stato per gravi motivi di ordine pubblico o per reiterata inosservanza degli obblighi di legge: non importa perdita della carica di consigliere, ma soltanto ineleggibilità alla carica di Sindaco

---

(11) Ciò è in relazione alla proroga di durata del Consiglio comunale intervenuta con la legge 10 agosto 1964, n. 663.

246

per un periodo estensibile a tre anni, la cui durata deve essere fissata nel decreto (*art.* 149, *comma settimo*);

d) la *decadenza*, deliberata dal Consiglio comunale su proposta del Prefetto o di almeno un terzo dei consiglieri assegnati al Comune per sopravvenienza di una delle cause che possono determinare la perdita della qualità di consigliere, o per mancata prestazione del giuramento entro il termine prescritto (*art.* 149, *comma settimo*).

L'Amministrazione provinciale.

L'organizzazione dell'Ente-Provincia si fonda, come quella del Comune, sul sistema di pluralità degli elementi, che la compongono, con funzioni ed attribuzioni distinte, ma concorrenti, di natura deliberativa, esecutiva e rappresentativa, che sono esercitate rispettivamente dal Consiglio provinciale, dalla Giunta (già Deputazione) provinciale, dal Presidente della Giunta.

Sotto il profilo storico è da ricordare, per opportuna cognizione, che, nell'ordinamento originario, era istituito anche il Presidente del Consiglio provinciale, giustificandosi tale autonoma funzione con la presunta opportunità di affidare la disciplina e la direzione delle discussioni consiliari ad un elemento non partecipe all'amministrazione attiva, in conformità di quanto avviene nei consessi parlamentari; ma, tale carica, ritenuta, e non infondatamente, del tutto pletorica e puramente coreografica, già soppressa dalla riforma attuale col R.D. n. 2839 del 1923, non fu ripristinata nell'ordinamento disposto col ritorno al regime democratico, sicché oggidì la Presidenza del Consiglio provinciale è attribuita allo stesso Presidente della Giunta provinciale (*art.* 1 *legge* 18 *maggio* 1951, *n.* 328).

La costituzione degli organi amministrativi della Provincia è attualmente regolata dalla legge 8 marzo 1951, n. 122, modificata dalla legge 10 settembre 1960, n. 962, mentre, per le attribuzioni ed il funzionamento degli stessi, la legge 18 maggio 1951, n. 328, sostituendo all'antica denominazione di « Deputazione provinciale » quella di *Giunta provinciale*, dichiara agli organi stessi applicabili le norme del Testo unico 4 febbraio 1915, n. 148, modificato dal R.D. n. 2839 del 30 dicembre 1923.

La menzionata legge n. 122 del 1951 fissa il numero dei componenti il *Consiglio provinciale*, in ragione della popolazione residente, in: 45 membri nelle province con oltre un milione e 400 mila abitanti; 36 membri nelle province con oltre 700 mila abitanti; 30 membri nelle province con oltre 300 mila abitanti e 24 membri nelle altre province con popolazione inferiore.

Ricordiamo, però, che la Val d'Aosta non è costituita in Provincia e che quella di Trieste non è ancora organizzata.

Alla elezione del Consiglio provinciale si procede con il voto espresso dai cittadini inscritti nelle liste elettorali dei comuni appartenenti alla circoscrizione provinciale, attraverso un sistema misto: maggioritario, per due terzi dei seggi assegnati alla Provincia e costituiti in collegi uninominali, in ciascuno dei quali viene proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero dei

267

voti (maggioranza relativa); proporzionale, per l'altro terzo, proclamando eletti quei candidati che hanno totalizzato la più alta cifra individuale nell'àmbito del gruppo, costituito dal loro reciproco collegamento preventivamente dichiarato all'atto della presentazione della candidatura.

Il procedimento per il computo e l'assegnazione dei voti è specificamente indicato nell'art. 10 della legge n. 962 del 1960, che ci risparmiamo dal riprodurre testualmente, interessando esclusivamente l'ufficio elettorale centrale, istituito presso la Corte di Appello, che deve procedere alla proclamazione degli eletti; qui basterà aggiungere che, con tale sistema, si è inteso assicurare una propria rappresentanza in seno al Consiglio ad ogni partito o gruppo avente una certa consistenza nelle diverse zone del territorio provinciale. Gli eletti, di sesso maschile o femminile, non devono trovarsi in alcuno dei casi di ineleggibilità o di incompatibilità previsti nell'art. 3 della ripetuta legge del 1960 (oltre che nella carica di Sindaco o di assessori di un Comune della Provincia) e devono fornire la prova di alfabetismo, in conformità di quanto è prescritto per i componenti del Consiglio comunale.

La materia delle contestazioni e dei ricorsi sulla eleggibilità e sulle operazioni elettorali è disciplinata da norme e modalità analoghe a quelle stabilite per il Consiglio comunale.

Il Consiglio provinciale dura in carica cinque anni (legge 10 agosto 1964, n. 663) salvo l'anticipato scioglimento previsto dall'art. 323 del Testo unico del 1915, modificato dall'art. 103 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, nel qual caso la provvisoria amministrazione è affidata ad una *Commissione straordinaria*, la cui composizione è stabilita, di volta in volta, nel decreto presidenziale di scioglimento (*articolo* 106 *R.D. n.* 2839). Esso si riunisce di pieno diritto ogni anno nel secondo lunedì di ottobre in sessione ordinaria, che deve avere la durata di un mese, ma con possibilità di proroga o di riduzione, non avendo la distinzione fra sessione ordinaria e straordinaria alcuna conseguenza di rilievo, tenuto conto che alla Provincia non è fatto obbligo di trattare determinati affari nell'una o nell'altra sessione, come l'art. 129 fa per il Comune. L'avviso di convocazione è fatto dal Presidente della Giunta con forma e modalità analoghe a quelle prescritte per il Consiglio comunale; le adunanze, che si tengono nella sede a ciò destinata nel Comune capoluogo, non sono valide se non intervenga almeno la metà dei consiglieri assegnati alla Provincia oppure la maggioranza speciale eventualmente prescritta in determinati casi (ad esempio, per la contrattazione dei mutui). Vige anche per la Provincia la possibilità di sedute in seconda convocazione, ma con l'intervento di almeno il terzo dei consiglieri: per tutto il resto e, cioè, per lo svolgimento delle sedute (pubbliche o private) e delle votazioni (palesi o segrete), per la validità delle adunanze, per i poteri del Presidente, per l'assistenza del Segretario, per la redazione del verbale, non è che da richiamare l'applicazione analogica delle disposizioni illustrate a proposito del Consiglio comunale.

Le attribuzioni del Consiglio sono elencate negli artt. 241, 242

248

e 243 del Testo unico del 1915, nell'art. 81 del decreto n. 2839 del 1923, integrati da disposizioni successive per servizi di nuova istituzione, soprattutto per quanto riguarda l'assistenza agli infanti illegittimi (*R.D.L.* 8 *maggio* 1927, *n.* 798), il funzionamento del Consorzio provinciale antitubercolare (*legge* 23 *giugno* 1927, *n.* 1276), mentre altre sono cessate come quelle relative alla vigilanza sulle istituzioni a beneficio della Provincia, ai lavori sui fiumi e torrenti, alla conservazione dei monumenti e simili.

La *Giunta provinciale* è composta, oltre che del Presidente, di 4 assessori effettivi nelle province con popolazione fino a 300 mila abitanti: di 6 assessori effettivi nelle province con popolazione da 300 mila ad 1.400.000 abitanti, di 8 assessori effettivi nelle province con popolazione superiore: il numero dei supplenti è sempre di due. Gli assessori sono eletti a scrutinio segreto dal Consiglio provinciale nel proprio seno, in seduta pubblica, con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri assegnati e con la maggioranza assoluta dei voti. Quando, dopo due votazioni, nessuno o solo alcuni dei candidati abbiano riportato la maggioranza assoluta, la votazione di tutti o dei rimanenti è rimandata di otto giorni ed in questa seduta, valida anche con la sola maggioranza assoluta dei consiglieri, dopo una prima votazione libera, si procede a ballottaggio con la proclamazione di coloro che hanno riportato il maggior numero di voti.

La Giunta provinciale ha attribuzioni proprie sulle materie indicate nell'art. 250 del Testo unico del 1915, modificato dagli articoli 86 e 87 del decreto n. 2839: ha attribuzioni delegate quando esse le siano conferite dal Consiglio, per l'approvazione dei contratti di locazione di immobili, che non superino il valore complessivo di due milioni e 500 mila lire e per qualsiasi spesa che non superi annualmente le lire 500 mila e la Provincia non resti obbligata per oltre cinque anni.

Essa, inoltre, può assumere deliberazioni di urgenza con le stesse modalità e con i medesimi effetti di quelle adottate dalla Giunta municipale con i poteri del Consiglio e parimenti soggette a ratifica dell'organo consiliare.

La elezione del *Presidente della Giunta provinciale* ha luogo, da parte del Consiglio, a scrutinio segreto ed in seduta pubblica con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri assegnati alla Provincia ed a maggioranza assoluta di voti, seguendo lo stesso procedimento per la nomina del Sindaco (*art.* 5, *legge n.* 122 *del* 1951); prima di entrare in funzione, presta giuramento dinanzi al Prefetto. Egli non ha un proprio sostituto da lui delegato, prescrivendo l'articolo 256 del Testo unico che, in caso di sua assenza o di altro impedimento, ne faccia le veci il membro anziano della Giunta. Le sue funzioni, che investono poteri di rappresentanza e adempimenti di mera esecuzione, sono indicate nell'art. 255 del Testo unico, integrato dall'art. 91 del decreto del 1923. Nel silenzio della legge, non si può ritenere applicabile al Presidente della Giunta provinciale l'istituto della revoca dalle funzioni, che il Testo unico prevede a carico del Sindaco in quanto le norme sanzionatorie sono — in base

249

al nostro ordinamento — non suscettibili di interpretazione analogica o estensiva; al medesimo — notiamo incidentalmente — non si è mai ritenuto applicabile l'istituto della *garanzia amministrativa*, del quale si è detto in precedenza, non esercitando egli funzioni governative.

Al Presidente può essere corrisposta un'indennità mensile di carica, da fissarsi dal Consiglio provinciale entro i limiti già previsti per il Sindaco dall'art. 1 della legge 11 marzo 1958, n. 208, in rapporto alla categoria di popolazione, cui appartiene il Comune capoluogo. All'Assessore anziano, l'indennità, parimenti fissata dal Consiglio provinciale, non può superare la misura dei due terzi dell'ammontare assegnato al Presidente; per gli altri assessori, sia effettivi che supplenti, non può superare la misura di due quinti di tale ammontare.

Una eccezionale e temporanea forma di organizzazione amministrativa degli enti locali è prevista dagli artt. 321-325 del Testo unico del 1915, modificati dagli artt. 102-106 del decreto del 1923, nel caso che, per gravi motivi di ordine pubblico o per persistente inadempimento degli obblighi di legge, il Governo, con decreto presidenziale, faccia luogo allo scioglimento del Consiglio comunale o del Consiglio provinciale, nominando, in sostituzione del primo, un *Commissario straordinario* e, al posto del secondo, una *Commissione straordinaria*, la cui composizione è stabilita di volta in volta. Tale gestione non può superare la durata massima di sei mesi, prorogabile, nei casi di maggiore gravità, sino ad un anno, nel qual termine deve procedersi alle elezioni per la ricostituzione dell'Amministrazione ordinaria.

Il Commissario o la Commissione esercitano tutti i poteri attribuiti alla Giunta municipale o provinciale ed al rispettivo Presidente, assumendo, eventualmente, le deliberazioni di urgenza con i poteri del Consiglio, le quali, all'insediamento del nuovo organo ordinario, devono essere a questo comunicate, perché ne prenda atto.

Responsabilità degli amministratori.

L'assunzione di una pubblica funzione, anche se di origine elettiva e di carattere onorifico, impone, a coloro che ne sono investiti, l'obbligo giuridico di curarne l'adempimento con la piena osservanza delle norme positive che ne regolano l'esercizio per il raggiungimento dei fini di interesse collettivo, per cui essa fu istituita; di conseguenza, qualsiasi fatto determinato da eventuale infrazione a questo dovere importa una responsabilità, che può essere di carattere civile (per il risarcimento del danno) o di carattere penale (per colpa o dolo) con l'applicazione delle relative sanzioni.

Nei riguardi dello specifico argomento aggiungiamo che, oltre alle due forme testé enunciate, il Testo unico della legge comunale e provinciale (che è, in questo caso, il T.U. 3 marzo 1934, n. 383) prevede a carico degli amministratori di enti locali la speciale forma di *responsabilità cosiddetta contabile*, derivante da infrazioni commesse con irregolare disposizione od impiego di beni e di valori compresi nella gestione finanziaria e patrimoniale dell'Ente o con

250

il compimento di atti che sugli stessi possono ripercuotere dannose conseguenze. Agli effetti di questa responsabilità, la legge equipara i *contabili di diritto*, cioè coloro che, legittimamente e con la prescritta autorizzazione, esercitano la loro funzione (esattori, tesorieri, riscuotitori e loro rappresentanti) ai *contabili di fatto*, cioè a coloro che (amministratori, funzionari od estranei), senza averne regolare mandato od investitura, si ingeriscono di esazione di entrate o di pagamento di spese, con indebito maneggio di danaro, di valori o di altre attività di pertinenza dell'Ente. I casi di responsabilità contabile previsti dalla legge possono così raggrupparsi:

a) ordinazione od impegno di spese non autorizzate in bilancio; esecuzione di provvedimenti non adottati o non approvati nei modi di legge; stanziamento di entrate puramente figurative, anche se approvate, dirette ad ottenere un fittizio pareggio del bilancio; esecuzione di deliberazioni dichiarate immediatamente esecutive, ma non approvate nei modi di legge, oppure adottate di urgenza e successivamente non ratificate (*art.* 252);

b) ordinazione di spese finanziate con mutui, prima della definitiva concessione di essi o con avanzi di amministrazione prima che questi siansi realizzati (*art.* 253);

c) stipulazione di locazioni, alienazione e contratti senza la osservanza delle disposizioni di legge; trascurata applicazione o riscossione di imposte o di altre entrate regolarmente deliberate (*articolo* 254);

d) abusiva emissione di titoli cambiari per somme eccedenti i limiti consentiti (*art.* 256);

e) intrapresa di liti senza regolare autorizzazione (*art.* 257);

f) mancata custodia od abusiva detenzione di carte e documenti (*art.* 259).

La responsabilità contabile sia di diritto che di fatto importava la sottoposizione dell'agente alla giurisdizione del Consiglio di Prefettura in primo grado e della Corte dei Conti in grado di appello; attualmente essendo stati dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale i consigli di Prefettura perché la loro composizione non era idonea ad assicurare il requisito della indipendenza prescritto dalla Costituzione per ogni giudice, la competenza è stata assorbita dalla Corte dei Conti, che giudica in materia con la procedura prevista per i giudizi contabili a carico dei funzionari e dipendenti dello Stato. La materia dovrà comunque essere completamente riordinata da una nuova legge.

La responsabilità civile (o patrimoniale) degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province nei confronti dell'Ente di appartenenza è prevista nei soli casi in cui il danno sia stato arrecato con dolo o colpa grave; la competenza in materia è del Giudice ordinario, previa *declaratoria* di responsabilità da parte delle autorità di controllo (art. 260 T.U. n. 383 del 1934).

Per quanto riguarda la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti suddetti per i danni arrecati a terzi, nell'esercizio della loro attività d'ufficio, vale la regola generale sancita dall'art. 28 della

251

Costituzione, in base alla quale: « I funzionari ed i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tal casi la responsabilità civile si estende allo Stato e ai dipendenti pubblici ».

A completamento di quanto suddetto ci ricordiamo che allorché un fatto dannoso risulti dal concorso di più persone o di un corpo collegiale, tutti i partecipanti sono sottoposti a responsabilità solidale, con esclusione, però, di coloro che possono dimostrare di essere rimasti estranei al fatto o che abbiano fatto constatare in tempo debito il proprio motivato dissenso (artt. 261 e 262).

In base ad un principio generale di diritto penale gli amministratori comunali e provinciali (consiglieri, assessori, Sindaco o Presidente della Giunta provinciale) decadono dalla loro carica — al pari di qualsiasi altro funzionario pubblico — allorché subiscono una condanna che comporti l'interdizione dai pubblici uffici; i medesimi possono essere sospesi con provvedimento del Giudice penale da ogni incarico pubblico allorché i delitti per i quali sono stati accusati importino l'interdizione dai pubblici uffici in caso di condanna; al riguardo gli artt. 270 e 271 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383, contengono norme di maggiore severità per tutti gli amministratori comunali e provinciali e altre norme ancora più severe sono contenute dall'articolo 149, quinto e sesto comma, del T.U. 4 febbraio 1915, n. 148, relativamente al Sindaco. Rinviamo per la lettura di detti articoli ai testi legislativi, facendo presente che con legge 10 novembre 1970, n. 852, è stato disposto che « le disposizioni di cui agli artt. 270 e 271 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383, si applicano soltanto nei confronti del Sindaco, del Presidente della Giunta provinciale, degli assessori comunali e provinciali e dei componenti il Consiglio direttivo dei consorzi. I commi quinto e sesto del T.U. 4 marzo 1915, n. 148, sono stati abrogati. La sospensione prevista dall'art. 270 sopra citato, cessa per effetto di sentenza assolutoria anche se non passata in giudicato ».

14. — Organizzazione funzionale degli enti locali.

Ad integrare l'esame dell'organizzazione amministrativa degli enti locali, è necessario procedere ora all'esposizione dei mezzi che ciascuno di essi deve predisporre in condizione adatta per conseguire i rispettivi fini e che si distinguono secondo che si riferiscano a mezzi personali od a mezzi materiali o, addirittura, alla costituzione di appositi organismi per lo svolgimento di determinate attività.

I primi sono rappresentati da soggetti, i quali assicurano all'Ente prestazioni di opera intellettuale o materiale per l'adempimento dei diversi servizi e che, a differenza degli amministratori, sono all'Ente legati da un rapporto di impiego o di lavoro retribuito, assumendo collettivamente, la denominazione di *personale dipendente*, ripartito nella duplice categoria di *impiegati* e *salariati*, secondo che la loro attività, in relazione alla capacità, alle attitudini, al grado di cultura di ciascuno dei soggetti, concreta una prestazione di natura intellettuale

252

oppure soltanto di carattere manuale od *ausiliario*, come oggi si preferisce di qualificarla.

Di questi, peraltro, uno soltanto, cioè il *Segretario*, è l'elemento necessario ed indispensabile, sia perché la sua presenza conferisce garanzia di legalità agli atti dell'Amministrazione sia perché, da solo o come primo funzionario della burocrazia eventualmente costituita a servizio dell'Ente, egli è l'effettivo dirigente e responsabile della organizzazione e dell'andamento dei servizi. In considerazione, appunto, di questa sua duplice importante funzione, il Segretario ha una speciale posizione giuridica, diversa e distinta da quella degli altri dipendenti, essendo a lui attribuita la qualifica di *funzionario dello Stato*, equiparato a tutti gli effetti agli impiegati statali, ma senza che ciò produca una vera e propria identificazione, dovendosi esso qualificare sempre dipendente dall'Amministrazione comunale o provinciale, sottoposto, per lo svolgimento della carriera, al Ministero dell'interno, mentre l'onere del trattamento economico è a totale carico del rispettivo Ente.

Questa particolare configurazione del rapporto di impiego del Segretario comunale (12) fu introdotta — come già abbiamo avuto occasione di ricordare — dal R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953, seguito dalle norme integrative ed esecutive approvate con R.D. 21 marzo 1929, n. 371, successivamente trasfuso nel Testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, le cui disposizioni passarono, poi, a costituire un complesso normativo autonomo nella legge 27 giugno 1942, n. 851, sostanzialmente modificata da numerosi provvedimenti legislativi fra cui le leggi 9 agosto 1954, n. 748, 8 giugno 1962, n. 604, 17 febbraio 1968, n. 107, ed i DD.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, 28 dicembre 1970, n. 1079 e 23 giugno 1972, n. 749, le quali se pur ritenute del tutto corrispondenti alle aspirazioni ed alle aspettative degli interessati hanno, tuttavia, segnato un notevole passo nella elevazione dello stato giuridico e nel miglioramento del trattamento economico di questa categoria di pubblici dipendenti, non meno delle altre meritevoli di ogni considerazione e di ogni più largo apprezzamento.

In base alle vigenti disposizioni l'ammissione in carriera dei segretari comunali ha luogo mediante pubblico concorso per esami e per titoli; per partecipare al detto concorso occorre il possesso di uno dei seguenti diplomi di laurea: giurisprudenza, scienze politiche e sociali, scienze diplomatiche e consolari, economia e diritto, scienze economiche e marittime, economia e commercio, scienze coloniali. La car-

---

(12) La denominazione di Segretario comunale è usata per semplicità di espressione, come indicativa della categoria, tenuto conto che l'entrata in carriera avviene sempre dai posti iniziali di Segretario comunale e che la qualificazione di appartenenza è determinata dalla contingente assegnazione di fatto ad un Comune o ad una Provincia, potendo, in realtà, il Segretario comunale essere trasferito, su domanda o per concorso, in un corrispondente posto del ruolo dei segretari provinciali e viceversa (art. 196 legge del 1942). D'altra parte, ai sensi dell'art. 15 della legge del 1954, al Segretario provinciale si applicano tutte le disposizioni stabilite per il Segretario comunale, salve specifiche varianti, di cui, al caso, non mancheremo di fare espressa menzione.

253

riera dei segretari comunali si articola nelle seguenti qualifiche: Segretario comunale, Segretario capo, Segretario generale di 2ª classe, Segretario generale di classe 1ª/B, Segretario generale di classe 1ª/A.

I segretari comunali e i segretari capo possono prestare servizio nei comuni di 4ª classe che sono quelli con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Alla qualifica di Segretario capo si accede a ruolo aperto per anzianità congiunta al merito, dopo 4 anni e 6 mesi di effettivo servizio. I segretari capo possono prestare a seguito di concorso per titoli, servizio nei comuni di 3ª classe che sono quelli aventi popolazione da 3.001 a 10.000 abitanti. I segretari generali di 2ª classe prestano servizio nei comuni di 2ª classe che sono quelli aventi una popolazione da 10.001 a 65.000 abitanti; alla detta qualifica si accede a seguito di concorso per le sedi vacanti. Il concorso è per titoli ed esami ed i requisiti per parteciparvi sono espressamente previsti dall'art. 8 del citato D.P.R. n. 749.

I segretari generali di classe 1ª prestano servizio nei comuni compresi nella 1ª classe: sono tali i comuni di categoria B (aventi popolazione da 65.001 a 250.000 abitanti o che siano capoluoghi di Provincia con popolazione superiore ai 40.000 abitanti) ed A (sono tali i comuni aventi una popolazione superiore a 250.000 abitanti). A dette categorie si accede mediante concorso per le singole sedi. I segretari provinciali hanno la qualifica di Segretario generale di classe 1ª/B, se il capoluogo della Provincia in cui prestano servizio ha una popolazione fino a 250.000 abitanti; hanno la qualifica di Segretario generale di classe 1ª/A, se il capoluogo della Provincia in cui prestano servizio ha una popolazione superiore a 250.000 abitanti. Alla carriera e alle sedi di Segretario provinciale si accede mediante concorsi per titoli.

I segretari comunali e i segretari capi che prestano servizio nei comuni di 3ª classe, sono iscritti in *ruoli provinciali* tenuti dalle prefetture delle rispettive province, nelle quali prestano servizio: gli altri delle classi superiori, nonché i segretari provinciali, sono iscritti in un *ruolo nazionale*, compilato e tenuto dal Ministero dell'interno. Organi che regolano lo svolgimento della carriera e la disciplina del personale, sono, per i segretari dei ruoli provinciali: il *Consiglio provinciale di amministrazione*, presieduto dal Prefetto, e la *Commissione provinciale di disciplina*, presieduta dal vice prefetto: per i segretari comunali del ruolo nazionale e per i segretari provinciali: il *Consiglio centrale di amministrazione*, presieduto dal Direttore generale dell'Amministrazione civile e la *Commissione centrale di disciplina*, presieduta dallo stesso Direttore generale (*artt.* 5, 15 *e* 21 *legge del* 1954). Le sanzioni disciplinari sono quelle stesse previste per gli altri pubblici dipendenti. La censura può essere inflitta anche dal Sindaco e dal Presidente della Giunta provinciale, dandone comunicazione al Prefetto od al Ministro per l'interno per la conseguente annotazione nel fascicolo personale dell'interessato; per le punizioni superiori alla censura occorre il previo parere della competente Commissione di disciplina, cui fa seguito il provvedimento punitivo adottato dal Prefetto o dal Ministro. Il capo dell'Ammini-

254

strazione comunale o provinciale compila ogni anno le *note di qualifica* del rispettivo Segretario, che costituiscono gli elementi per la valutazione della condotta e delle attitudini del funzionario, il quale può, contro di esse, ricorrere al Consiglio di amministrazione competente, cui spetta di confermarle o di modificarle, salvo impugnativa dell'interessato dinanzi al Tribunale regionale amministrativo, competente per territorio.

Il Segretario può essere trasferito da una sede all'altra sia per promozione, cioè per passaggio da una qualifica inferiore ad una superiore, sia per ragioni di servizio, con motivato provvedimento emesso dal Prefetto o dal Ministro su richiesta o previo parere delle amministrazioni interessate espresso con deliberazione del rispettivo Consiglio, assunta a scrutinio segreto. In entrambi i casi, competono al Segretario le indennità di trasferimento e la *indennità di prima sistemazione* a carico dell'Ente di nuova destinazione (*art.* 37 *legge del* 1962).

Circa i congedi, le aspettative ed il collocamento in disponibilità valgono, in linea di massima, le disposizioni dettate per gli impiegati civili dello Stato.

Per quanto riguarda il trattamento economico l'art. 25 del citato D.P.R. 23 giugno 1972, n. 749, stabilisce un'equiparazione al trattamento economico dei funzionari dello Stato nei modi indicati dalla tabella D allegata al citato decreto. Ai segretari comunali generali di classe 1ª/A, 1ª/B e di 2ª classe ed ai segretari provinciali è stato esteso sempre dal succitato art. 25 il trattamento economico previsto per i dirigenti statali, secondo le equiparazioni contenute nella già citata tabella B.

I comuni delle classi 4ª e 3ª hanno facoltà di fornire gratuitamente l'alloggio ai segretari ovvero una indennità sostitutiva, per i comuni montani, compresi alle dette classi, e classificati come sedi disagiate, la concessione dell'alloggio o della indennità sostitutiva è obbligatoria. Ai segretari comunali spetta, oltre allo stipendio, alla tredicesima mensilità ed all'eventuale compenso per lavoro straordinario, anche il provento dei *diritti di segreteria*, che i comuni e le province sono autorizzati a riscuotere nella misura, di cui alla tabella D, allegata alla legge del 1962 e che al Segretario comunale competono nella quota attribuitagli dalla Tabella E, allegata al D.P.R. n. 749 del 1972.

Per le missioni di servizio, debitamente autorizzate, spettano al Segretario le indennità stabilite per gli impiegati civili dello Stato. Per i viaggi compiuti per conto proprio e delle proprie famiglie, i segretari usufruiscono della concessione di tariffe ridotte, in base a libretti rilasciati dal Ministero dell'interno, tramite le prefetture.

Il Segretario è collocato a riposo al compimento dei 65 anni di età, ma può, d'ufficio o su domanda, essere collocato a riposo quando abbia compiuto 40 anni di servizio; indipendentemente da questa normale cessazione dal servizio, un simile evento si può avere per effetto di dimissioni volontarie o di ufficio o per dispensa a causa di sopravvenuta incapacità professionale o per motivi di servizio o

255

di salute; in tutti i casi, il Segretario è ammesso a liquidare il trattamento di quiescenza eventualmente spettantegli secondo le norme contenute nel R.D.L. 3 marzo 1938, n. 680, che regola l'ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali.

Impiegati e salariati.

Come si è detto, un solo elemento burocratico è dichiarato dalla legge indispensabile nella organizzazione funzionale degli enti autarchici e questo è il Segretario, la cui presenza è dall'art. 117 del Testo unico del 1915 espressamente dichiarata obbligatoria nell'ufficio comunale, mentre una disposizione del genere fu, per l'ufficio provinciale, inserita soltanto nell'art. 112 del Testo unico del 1934; per l'uno e per l'altro Ente, invece, quest'ultimo Testo unico (art. 273) prescrive la istituzione di uno o di più *messi*, cui sono attribuite le funzioni nell'articolo stesso indicate.

È evidente, peraltro, che, assicurata la presenza e la funzionalità dei due elementi necessari a dare fondamento di legalità agli atti più importanti dell'Amministrazione, la legge non poteva dettare norme obbligatorie ed uniformi per la organizzazione interna di enti, la cui diversa importanza demografica e territoriale presenta una sostanziale varietà di situazioni e di esigenze, le quali possono rendere bastevole a fronteggiarle l'opera di uno o di pochi impiegati, oppure richiedere un complesso burocratico di notevole entità e di varia composizione. Ond'è che ragionevolmente siffatta organizzazione trovasi rimessa alla discrezionalità ed alla valutazione di ciascuna Amministrazione, la quale deve provvedervi con l'approvazione del cosiddetto *regolamento organico del personale* di cui all'art. 220 del Testo unico del 1934, nel quale, determinandosi l'ordinamento dell'ufficio di segreteria e l'eventuale suddivisione in ripartizioni o sezioni, siano precisati il numero e la qualità del personale assegnatovi, disciplinandone lo stato giuridico ed economico, i requisiti, le attribuzioni, le responsabilità e tutti gli altri elementi per lo svolgimento del rapporto di impiego, con facoltà all'Amministrazione di richiamare espressamente l'applicazione delle norme all'uopo fissate per i dipendenti statali. Il regolamento organico, predisposto dalla Giunta municipale o provinciale, è approvato dal rispettivo Consiglio e sottoposto all'esame ed alla esecutività da parte dell'organo di tutela governativa.

In linea generale, il personale dipendente dagli enti locali si compone di *impiegati* e *salariati* o *ausiliari*. I primi si distinguono in: amministrativi (qualificati direttivi o di concetto, di ragioneria, esecutivi o di ordine) e non amministrativi o tecnici, variamente qualificati secondo la specifica prestazione di rispettiva competenza. Nei comuni maggiori e nelle province, il regolamento organico prevede, di solito, la nomina del vicesegretario, come diretto coadiutore del Segretario e di questi naturale sostituto nei casi di assenza o di impedimento; per la parte contabile, prevede il posto di ragioniere, chiamato dalla legge a condividere la responsabilità del Segretario nella

256

formazione del bilancio e del conto e nella regolare gestione patrimoniale dell'azienda; ove l'ufficio di segreteria sia diviso in reparti, prevede la istituzione dei capi ripartizione, funzionari di grado elevato, la cui caratteristica è di essere alla direzione di un servizio ed alla immediata dipendenza del Segretario: seguono gli altri impiegati con qualifica e mansioni speciali, quali: gli applicati, gli archivisti, gli amanuensi, i dattilografi e simili. Secondo un recente indirizzo della dottrina e della giurisprudenza, nella categoria degli impiegati devono comprendersi i vigili urbani o agenti municipali e non in quella dei salariati, cui appartengono, invece, le guardie campestri, i cantonieri stradali, gli uscieri, i custodi e simili.

In applicazione del principio sancito nell'art. 223 del Testo unico del 1934 — oggidì assurto a precetto generale nell'art. 97 della Costituzione — è obbligatorio l'esperimento del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi presso gli enti locali e tale obbligo deve intendersi esteso anche ai posti di salariato, come oggi si pratica per il personale ausiliario delle amministrazioni statali; di conseguenza, nel regolamento organico saranno fissate le norme per lo svolgimento dei concorsi, i quali sono normalmente sottoposti al giudizio di apposita Commissione giudicatrice (13). La nomina è deliberata dal Consiglio comunale o provinciale per gli impiegati e dalla Giunta municipale o provinciale per i salariati, salvo delega a questa da parte del rispettivo Consiglio anche per la nomina degli impiegati, esclusi il vicesegretario ed i capi ripartizione (*art.* 26 *R.D. n.* 2839 *del* 1923). La nomina è fatta per un biennio di esperimento, al compiersi del quale acquista carattere di stabilità, salvo se, non più di sei mesi e non meno di tre mesi prima della scadenza, sia dichiarata la dimissione dell'impiegato con deliberazione, adottata a scrutinio segreto, nella quale deve essere enunciata la causale del provvedimento (sfavorevole esito dell'esperimento) in termini generici, onde non sia pregiudicata all'interessato la possibilità di futura sistemazione.

Nella pianta organica è, altresì, fissato il trattamento economico del personale, seguendo i criteri enunciati nell'art. 228 del Testo unico del 1934 e, comunque, in equa proporzione con quello del Segretario, con la concessione della indennità integrativa ed aggiuntiva, della tredicesima mensilità e di aumenti biennali costanti in numero illimitato, in conformità di quanto è disposto per il Segretario.

Per la disciplina, si richiama l'applicazione analogica delle norme fissate per il Segretario comunale, intendendosi all'organo collegiale consultivo in materia sostituita la Commissione di disciplina provinciale presieduta dal Presidente del Tribunale civile e penale e costituita col procedimento di cui all'art. 14 della legge 9 giugno 1947, n. 530, che ha sostituito gli artt. 230 e 231 del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934.

---

(13) Per il funzionamento di queste Commissioni e per la spesa che esse comportano, tengasi presente il D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 5 (in « Gazz. Uff. » n. 14 del 18 gennaio 1956).

257

Durante il servizio attivo, il personale comunale e provinciale gode dell'assistenza sanitaria e previdenziale da parte dell'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (I.N.A.D.E.L.), regolato dal R.D.L. 23 luglio 1925, n. 1605, le cui provvidenze sono state recentemente estese ai pensionati.

Il trattamento di quiescenza è corrisposto dalla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali, in conformità delle norme contenute nel relativo ordinamento approvato con R.D.L. 3 marzo 1938, n. 680, modificato con la legge 11 aprile 1955, n. 379.

Gli uffici.

Connessa all'ordinamento del personale è l'organizzazione degli uffici dell'Ente, essendo, anzi, fra loro uno stretto rapporto di interdipendenza, in quanto l'organizzazione degli uffici deve corrispondere all'importanza ed all'ampiezza dei servizi pubblici e l'ordinamento del personale deve assicurare il soddisfacente adempimento dei còmpiti a ciascun ufficio assegnati; sicché, anche sotto questo profilo, ogni determinazione è conseguente ad una oggettiva valutazione delle esigenze che sono varie da Ente ad Ente e di cui non è possibile — e non sarebbe neppure utile — una qualsiasi esemplificazione. Non si può, infatti, ignorare che, accanto alle maggiori città, la cui struttura economica e sociale richiede una più complessa e, talvolta, poderosa organizzazione, consentita da una larga disponibilità di mezzi, esistono comuni di modesta entità e di limitata capacità finanziaria, nei quali tale organizzazione assume forma del tutto elementare e, quasi, embrionale, in cui l'ufficio si identifica nel servizio e questo si compendia nel singolo elemento, che è chiamato ad assolverlo, non di rado con promiscuità di attribuzioni e di incarichi. Minori differenze si riscontrano nelle province, nelle quali l'organizzazione dei servizi, pur presentando maggiore ampiezza in rapporto alla estensione territoriale degli enti, conserva, tuttavia, carattere di semplicità e di relativa omogeneità.

Nei comuni di media e maggiore importanza, il primo criterio di organizzazione degli uffici si basa sulla natura dei servizi, distinguendoli in: amministrativi, tecnologici, igienico-sanitari e finanziari, costituendo, per ciascuna branca, le rispettive ripartizioni: del personale; dei servizi demografici (stato civile, anagrafe, liste elettorali, leva); della polizia ed annona (concessioni di suolo, mercati, commercio); dei servizi tecnici (edilizia, strade, opere pubbliche); della sanità ed igiene (profilassi, vigilanza igienica, assistenza sanitaria); della finanza (ragioneria e tributi). Le singole ripartizioni, poste sotto la direzione di un capo e fornite di un congruo numero di impiegati di concetto e di ordine, sono ricondotte ad unità nella Segreteria generale, la quale rimane centro direttivo, propulsore e coordinatore di tutta l'attività amministrativa che da essa si diparte con le opportune iniziative e direttive e ad essa ritorna per la emanazione dei provvedimenti in sede deliberante.

Ma, considerando il Comune-tipo, quale è configurato nell'art. 117 del Testo unico del 1934, due sono gli elementi essenziali dell'orga-

258

nizzazione funzionale: l'ufficio di segreteria e l'archivio. Qui, l'ufficio di segreteria è necessariamente accentratore di tutta l'attività amministrativa, iniziata, svolta e compiuta dal Segretario, il quale, assistito dal messo e, talvolta, coadiuvato da qualche applicato, è, al tempo stesso, dirigente, esecutore e responsabile di tutti i servizi, con l'obbligo di provvedere, altresì, alla compilazione, all'aggiornamento ed alla conservazione degli atti, registri ed elenchi compresi nell'All. n. 4 al regolamento comunale e provinciale del 1911, fra cui importantissimi: gli inventari dei beni, delle attività e passività; i registri delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta; i libri contabili; il repertorio dei contratti; la raccolta Ufficiale delle leggi, dei regolamenti e delle circolari governative; il registro degli atti notificati dal messo comunale e quello delle contravvenzioni elevate dagli agenti municipali e dalle guardie campestri. Alla congiunta e solidale responsabilità del Segretario e del messo sono affidate la tenuta, la custodia e la conservazione dell'*Albo pretorio*, cioè di quello spazio murale, facilmente accessibile ed opportunamente custodito, riservato alla pubblicazione degli atti, di cui si debba o si ritenga necessario dare conoscenza ai cittadini; questa responsabilità importa l'obbligo di affissione degli atti ufficiali e delle deliberazioni consiliari e di Giunta in un giorno festivo o di mercato o per un più esteso periodo continuativo, eventualmente fissato dalla legge nonché l'obbligo di curarne la definizione, annotandovi la dichiarazione di avvenuta pubblicazione ed allegandovi le opposizioni, eventualmente presentate dai cittadini.

Ultimo elemento indispensabile nella organizzazione amministrativa dei grandi e dei piccoli comuni — come del resto, di qualsiasi altro Ente pubblico — è, come si è detto, l'*archivio*, non a torto considerato e definito il vero organo dorsale, dalla cui funzionalità dipende il buon andamento di tutta la pubblica attività, perché, mentre esso offre la conoscenza storica dello sviluppo morale, economico e politico di una nazione, di uno Stato o di un più ristretto gruppo di popolazione, assicura, altresì, la continuità dell'azione amministrativa, che l'Ente deve svolgere attraverso i propri rappresentanti, alla stregua della pregressa, antica o recente, esperienza.

Non è questa la sede in cui ci sia consentito di attardarci per tracciare una illustrazione delle remotissime origini di questo istituto, le quali si possono far risalire ai bronzi, ai marmi, alle pergamene ed ai papiri, che i più antichi popoli scolpivano e conservavano a futura memoria di fatti ed avvenimenti degni di rilievo. Più pertinente ci sembra, ai nostri fini, ricordare che, presso di noi, le prime istruzioni per l'impianto e la tenuta degli archivi rimontano alla legge 23 marzo 1853, n. 1483, emanata, cioè, prima dell'unificazione nazionale e successivamente riprodotta nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, recante il primo Testo unico di legge comunale e provinciale. Oggidì, l'ordinamento e la tenuta degli archivi dello Stato sono regolati dalla legge 17 dicembre 1962, n. 1863 e conseguente D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409, il cui art. 30 fa obbligo agli enti pubblici e, pertanto, anche ai comuni ed alle province in genere,

259

di provvedere alla conservazione degli atti in appositi archivi, di istituire separate sezioni di archivio per gli atti relativi od affari esauriti da oltre 40 anni, affidandone la custodia ad apposito personale specializzato (*art.* 3). L'archiviazione è regolata dalle norme pratiche emanate dal Ministero dell'interno con circolare n. 17200-2 in data 1° marzo 1897, mentre per la eliminazione degli atti, di cui appare superflua la conservazione, le cui norme sono previste dall'articolo 35 del D.P.R. n. 1409, possono seguirsi le istruzioni emanate dallo stesso Ministero (*circolare* 14 *luglio* 1917, *n.* 1900-22), le quali prescrivono l'adozione di una specifica deliberazione dell'Ente ed il nullaosta della Sopraintendenza degli archivi di Stato.

Cardine dell'archivio è il *protocollo*, la cui tenuta è parimenti obbligatoria negli uffici comunali e provinciali, costituito da un registro annuale, nel quale le carte e la corrispondenza in arrivo ed in partenza sono annotate giornalmente con una sommaria enunciazione dell'oggetto sotto un numero progressivo, che è riportato sull'atto o sul documento registrato.

Atti, attività e beni del Comune.

Gli atti attraverso i quali si esplica l'attività — come si è già detto — del Consiglio comunale e della Giunta municipale sono le deliberazioni: queste possono avere per oggetto sia l'adozione di un regolamento che di ogni altro atto amministrativo. Le deliberazioni sono — salvo che la legge non prescriva una maggioranza speciale — adottate a maggioranza dei votanti; sono soggette a pubblicazioni e a controllo. A seconda dell'oggetto della deliberazione il controllo, in base ad espresse disposizioni di legge, può essere di legittimità o di merito; il controllo sulle deliberazioni comunali e provinciali (già esercitato dal Prefetto e dalla Giunta provinciale amministrativa) è attualmente, per effetto dell'art. 130 della Costituzione, svolto da un organo della Regione, il quale — nei soli casi previsti dalla legge — esercita il controllo di merito mediante « richiesta di riesame ». In attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione è stato disposto che gli atti comunali e provinciali adottati in base a delega regionale, restano sottoposti al controllo da parte degli organi che esercitano il controllo sulle regioni.

Gli atti attraverso i quali si esplica l'attività del Sindaco sono — come già detto — le ordinanze con le quali vengono dettate disposizioni per l'esecuzione di leggi e di regolamenti statali e comunali (ad esempio, le ordinanze in materia di circolazione stradale, ecc.).

Il Sindaco, quale Ufficiale di Governo può adottare, per motivi contingibili ed urgenti, ordinanze in materia di sicurezza pubblica, igiene, edilizia e polizia locale.

L'attività degli organi del Comune ha per oggetto l'esercizio delle funzioni comunali. Queste sono tradizionalmente distinte dalla legge in obbligatorie e facoltative; la detta distinzione ha avuto rilevanza solo ai fini dell'esercizio del controllo di merito. Maggiore rilevanza ha la distinzione tra funzioni normative e amministrative e la distinzione delle funzioni amministrative in proprie e delegate.

260

Le funzioni normative concernono l'emanazione dei regolamenti nei casi previsti dalla legge; le funzioni amministrative concernono l'applicazione delle norme ai casi concreti. Le funzioni amministrative proprie sono quelle attribuite ai comuni ed alle province direttamente dal legislatore, anche se concernono materie istituzionalmente rientranti nella competenza dello Stato; le funzioni amministrative delegate sono quelle attribuite dalla Regione in adempimento dell'art. 118 della Costituzione. Altra distinzione delle funzioni del Comune e della Provincia (detta distinzione attiene, però, ad ogni Ente) è quella tra attività finale ed attività strumentale: l'attività finale concerne l'attuazione dei fini istituzionalmente propri dell'Ente, l'attività strumentale concerne l'organizzazione degli uffici e la provvista dei mezzi necessari per l'espletamento dell'attività finale.

In dottrina ed in giurisprudenza si discute se il Comune abbia — oltre la rappresentanza politica — la rappresentanza giuridica degli interessi della popolazione; la tendenza è nel negare tale rappresentanza, ritenendosi che il Comune possa validamente agire solo nei casi e per le materie previste dal legislatore.

Gli statuti regionali hanno attribuito ai comuni il potere di iniziativa in materia legislativa, il che vale a potenziare la loro funzione di rappresentanza politica degli interessi delle popolazioni locali.

Le attribuzioni legislative di competenza dei comuni sono numerose e complesse; le principali, raggruppate per materia, concernono:

la polizia locale (urbana, rurale ed edilizia): si esplica mediante attività di vigilanza e di direzione in ordine all'operato dei privati;

l'assistenza e la beneficenza: consiste nell'assicurare la presenza di sanitari (medici, ostetriche, veterinari) in ogni parte del territorio comunale che viene, a tal fine, diviso in *condotte mediche*: i detti sanitari sono obbligati a prestare gratuitamente la loro attività agli iscritti negli elenchi dei poveri. Altri obblighi comunali in materia sono il pagamento delle spese di spedalità a favore dei non abbienti aventi nel Comune il loro domicilio di soccorso e la distribuzione gratuita dei medicinali ai poveri;

la vigilanza igienica: tale attività si esplica attraverso l'opera dell'Ufficiale sanitario, che è un organo tecnico del Comune, avente funzioni di consulenza e di assistenza del Sindaco, al quale spetta la vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose, sull'abitabilità delle nuove case; in tale funzione rientrano anche il servizio di vaccinazione, la costruzione degli acquedotti comunali e delle fognature, dei macelli e dei mercati comunali;

la gestione dei pubblici servizi: consiste nell'espletamento di servizi di contenuto economico a favore della collettività senza scopo di lucro, servizi che, data la loro natura, potrebbero essere svolti anche da privati. Nel 1903, allorché fu, con apposita legge, riconosciuto — per effetto delle tesi elaborate da quella corrente di pensiero nota sotto il nome di « socialismo municipale » — il potere dei

261

comuni di assumere in gestione diretta (= *municipalizzare*), attraverso un particolare procedimento, le attività d'interesse sociale (= trasporti, illuminazione pubblica, distribuzione del gas, ecc.) svolte da privati, si ebbe un'innovazione notevole nelle funzioni del Comune. Attualmente l'affidamento dei servizi pubblici ai comuni è generalmente previsto per legge: il termine « municipalizzazione dei servizi pubblici » non si riferisce più tanto all'atto di assunzione, ma al modo di gestione dei pubblici servizi. La gestione diretta di un pubblico servizio può aver luogo in economia: detta forma è caratterizzata dal fatto che alla gestione sovraintendono gli organi normali dell'Amministrazione e che le entrate e le uscite fanno parte del bilancio comunale e provinciale. La gestione diretta di un pubblico servizio può aver luogo anche mediante la costituzione di una azienda speciale, ai sensi del Testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578: questa è dotata di propri organi di amministrazione (la Commissione amministratrice ed il Direttore), gode di autonomia finanziaria, avendo un proprio bilancio e proprie entrate ed ha capacità di agire per la realizzazione dei fini aziendali. La dottrina dominante esclude che le dette aziende abbiano personalità giuridica e le considera organi speciali del Comune;

urbanistica: uno dei problemi più vivi attualmente è quello dell'assetto del territorio, inteso come sistemazione urbanistica delle aree urbane, come istituzione di aree di sviluppo economico e come creazione delle infrastrutture necessarie per un'ordinata convivenza civile a tutela sia dell'ambiente naturale che dell'ambiente storico-artistico. Per la realizzazione dei detti fini i comuni e le province hanno rilevanti compiti da assolvere sia per realizzare le funzioni ad essi affidate dalla legge che per delega delle regioni, le quali, per effetto dell'art. 117 della Costituzione, sono competenti in materia urbanistica e, quindi, possono impostare programmi complessi riguardanti l'intera area territoriale regionale.

Tra i compiti propri dei comuni ricordiamo: la predisposizione e l'attuazione dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione; l'approvazione dei piani di lottizzazione e il rilascio delle licenze edilizie, oltre l'adozione del regolamento edilizio.

Di particolare rilievo sono le norme contenute nella recente legge 22 ottobre 1971, n. 865 (cosiddetta legge sulla riforma della casa), le quali riconoscono al Comune il potere di formarsi, attraverso l'espropriazione o altri mezzi, un proprio patrimonio indisponibile di aree fabbricabili, cedendo il relativo diritto di superficie a privati o ad enti pubblici per la costruzione di case, rientranti nei piani dell'edilizia economica e popolare.

Altre attività il Comune esplica in materia di *viabilità* (ad esempio, costruzione e manutenzione di strade); di *istruzione* (ad esempio, costruzione e manutenzione di edifici scolastici); di *commercio* (rilasci di licenza di commercio); di *stato civile* (tenuta dei registri di cittadinanza, di matrimonio, ecc.); *anagrafe e servizi statistici* (tenuta dei registri anagrafici, ecc.); *servizio elettorale* ecc.

262

Ai detti compiti attinenti allo svolgimento dei fini attribuiti ai comuni occorre aggiungere quelli, di natura strumentale, attinenti all'amministrazione del patrimonio, alla riscossione delle entrate, all'organizzazione degli uffici, ecc.

I comuni sono, poi, tenuti a svolgere i compiti ad essi delegati dalla Regione, a norma dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione; si ritiene che tale delega ha luogo con atto amministrativo, anche se attuata con legge della Regione (la quale, in tal caso, sarebbe una legge solo formale, non sostanziale) e che, nell'esercizio dell'attività delegata, i comuni agiscano non come enti autonomi, ma come organi speciali della Regione.

I beni dei comuni possono essere soggetti al regime del demanio pubblico o appartenere al patrimonio indisponibile ovvero al patrimonio disponibile (artt. 824, 826 e 829 codice civile).

I beni comunali soggetti al regime del demanio pubblico sono quei beni che servono al Comune per il soddisfacimento immediato dei più importanti bisogni della generalità; essi sono: le strade ordinarie: gli acquedotti; gli immobili di interesse storico ed artistico; le raccolte dei musei; i cimiteri; i mercati, ecc.

I beni non assoggettati per legge al regime del demanio pubblico si distinguono in disponibili e indisponibili: questi ultimi sono gli edifici destinati a sede d'uffici comunali con i loro arredi e gli altri beni comunali destinati a un pubblico servizio comunale, (art. 826 codice civile), cioè sono i beni mediante i quali si rende possibile l'esercizio dell'attività comunale. I beni patrimoniali disponibili sono costituiti, di regola, da pascoli e da boschi (su tali beni spesso gravano diritti di « uso civico » da parte dei cittadini); da immobili nonché da beni mobili (titoli di rendita, quadri, ecc.); rientrano tra i beni mobili anche le quote di partecipazione del Comune a società per azioni.

I comuni godono, oltre che di entrate derivanti dai propri beni, anche — e soprattutto — di entrate tributarie. Le entrate tributarie dei comuni, a seguito della riforma tributaria, disposta in attuazione della legge 9 ottobre 1971, n. 825, hanno subìto una notevole modifica, essendo state soppresse le principali fonti autonome di tassazione (imposta di consumo, imposta di famiglia, contributi di manutenzione di fognatura, ecc.). Sono state istituite nuove imposte, il cui accertamento è stato riservato principalmente agli organi dello Stato; il ricavato è destinato — nei modi previsti dalla legge — in parte (come per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, per l'imposta sul valore aggiunto) o totalmente (come per l'imposta sui redditi patrimoniali, professionali e di imprese, l'imposta sugli incrementi di valore degli immobili, l'imposta erariale sull'energia elettrica) ai comuni.

La gestione finanziaria dei comuni è retta da un complesso di norme che, sostanzialmente, ripetono i principi fissati dalla cosiddetta « contabilità di Stato ». In particolare, nessuna spesa può essere deliberata se non sussista il relativo stanziamento in bilancio;

263

ogni anno il Consiglio comunale deve deliberare il bilancio di previsione ed alla fine di ogni esercizio va esaminato il conto consuntivo dell'esercizio. Il bilancio di previsione è sottoposto a particolari controlli, specie se esso chiude con *deficit*; il conto consuntivo predisposto dal tesoriere ed approvato dal Consiglio comunale, è esaminato da un organo giurisdizionale (tale era il Consiglio di Prefettura, la cui normativa è stata dichiarata incostituzionale, senza che finora sia stato provveduto a coprire il vuoto legislativo così determinatosi).

Al fine di assicurare la retta gestione patrimoniale e finanziaria, il legislatore ha — come già è stato detto — previsto particolari casi di responsabilità nei confronti degli amministratori comunali e provinciali, in base ai quali essi sono responsabili o di fronte all'Autorità giudiziaria ordinaria o di fronte alla Corte dei Conti (la quale, già competente per il solo grado di appello, è divenuta, per effetto della soppressione dei consigli di Prefettura competente anche in primo grado).

Atti, attività e beni della Provincia.

Da quanto detto innanzi, risulta che i consigli provinciali hanno una competenza di carattere generale, possono, cioè, deliberare su quanto forma oggetto dell'attività della Provincia.

La Giunta provinciale ha, invece, una competenza esecutiva, in quanto deve dare pratica attuazione alle deliberazioni consiliari ed una competenza proponente, in quanto prepara e propone alla approvazione del Consiglio gli atti di maggior rilievo (ad esempio, il bilancio). Inoltre, essa può deliberare in luogo del Consiglio comunale per delega ovvero per motivi d'urgenza; in quest'ultimo caso la deliberazione è soggetta a ratifica consiliare. La Giunta ha, inoltre, molti altri compiti propri: fa gli atti conservativi dei diritti della Provincia, nomina, revoca e sospende gli impiegati e i salariati provinciali (ad eccezione degli impiegati aventi funzioni direttive), dispone i ricoveri ospedalieri, determina le quote di rimborso agli assistiti, ecc.

Il Presidente ha la rappresentanza giuridica della Provincia; sorveglia gli uffici provinciali; convoca e presiede il Consiglio e la Giunta provinciale; firma i mandati di pagamento, ecc. Egli presiede, inoltre, il Comitato amministrativo del Consorzio provinciale antitubercolare, della Federazione provinciale dell'O.N.M.I. e dell'Ente provinciale antitracomatoso ed è componente del Consiglio di amministrazione dell'Ente provinciale per il turismo.

Il Presidente non ha potestà di emettere ordinanze con effetto obbligatorio nella circoscrizione provinciale. Dalla esposta determinazione delle competenze risulta che la Giunta provinciale ha una competenza più ampia di quella della Giunta municipale essa cura, ad esempio, l'esecuzione delle deliberazioni provinciali e fa gli atti conservativi dei diritti provinciali (attività, queste, svolte, nell'ambito dell'Amministrazione comunale, dal Sindaco). Va sottolineato, poi, il fatto che il Presidente della Provincia presiede e

264

partecipa ad altri enti, il che costituisce un mezzo per il coordinamento dell'attività di più enti che operano sullo stesso territorio. Per l'assolvimento dei compiti la Provincia assume alle proprie dipendenze impiegati e salariati, il cui stato giuridico ed economico è regolato, oltre che da disposizioni particolari di legge, dalle norme contenute nel cosiddetto « regolamento organico » adottato dal Consiglio provinciale.

A capo degli uffici provinciali vi è il Segretario. La posizione del Segretario provinciale è la stessa del Segretario comunale: esso, cioè, è un impiegato dello Stato che svolge le proprie funzioni a favore di un Ente locale. Al riguardo ricordiamo che la « statizzazione » dei segretari provinciali si ebbe solo con la legge 27 giugno 1942, n. 851, mentre l'analogo provvedimento per i segretari comunali era stato adottato fin dal 1928.

Le stesse norme che regolano l'adozione delle deliberazioni comunali regolano l'adozione delle deliberazioni provinciali: la medesima regola vale per i relativi controlli. Rinviamo, quindi, a quanto detto per i comuni.

In ordine alle funzioni le province hanno, innanzitutto, potestà di adottare regolamenti nei casi e nei modi previsti dalla legge: ricordiamo il già citato regolamento organico; quelli relativi alle istituzioni che appartengono alla Provincia (Laboratorio provinciale di igiene e profilassi: Brefotrofio provinciale): quello concernente l'amministrazione e l'uso dei beni provinciali, ecc.

Le province partecipano all'amministrazione di vari enti che operano nel territorio provinciale: ciò si attua attraverso l'attribuzione della presidenza al Presidente della Provincia (come nei casi già ricordati del Consorzio provinciale antitubercolare: dell'Ente provinciale antitracomatoso: del Comitato provinciale antimalarico) attraverso la partecipazione del medesimo ai consigli di amministrazione (come nel caso già menzionato, dell'Ente provinciale per il turismo). Si attua, altresì, con l'attribuzione alla Provincia (e, quindi, al Consiglio provinciale) del potere di nominare suoi rappresentanti in determinati organismi. Al riguardo ricordiamo che un rappresentante di ogni Provincia fa parte: del Comitato regionale per la tenuta dell'Albo degli appaltatori delle opere pubbliche: delle commissioni consultive locali per la pesca marittima: dei consigli di amministrazione del Consorzio provinciale dei patronati scolastici: dei consigli di amministrazione del Consorzio provinciale per l'istruzione tecnica, ecc.

La Provincia, con compiti propri, partecipa a determinati settori dell'attività pubblica. Tali compiti sono, però, sostanzialmente limitati, anche per tale motivo spesso, in sede politica — come già detto — si è prospettata l'opportunità di sopprimere le province e di affidare loro compiti istituzionali alle regioni od ai comuni (o consorzi di comuni).

Inoltre, la Provincia può — a norma dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione — essere delegata dalla Regione a svolgere determinate attività; per tale attività delegata la Provincia è

265

da ritenersi (per i motivi già detti in relazione alla medesima attività dei comuni) un organo della Regione.

I settori nei quali la Provincia svolge compiti propri sono i seguenti:

assistenza: la Provincia è obbligata, in materia di assistenza pubblica al mantenimento dei dementi poveri, degli esposti e degli illegittimi riconosciuti dalla sola madre; all'assistenza dei ciechi, sordomuti ed encefalitici. Ai fini della assistenza ai dementi le province devono istituire (singolarmente o in consorzio tra loro) ospedali psichiatrici e provvedere alla loro amministrazione; per l'attuazione dei detti fini in molte province sono stati istituiti dei centri o servizi di igiene mentale. In base alla legge 12 febbraio 1968, n. 132, avente per oggetto gli « enti ospedalieri e l'assistenza ospedaliera », gli ospedali psichiatrici devono, con decreto del Presidente della Regione, essere elevati ad « enti ospedalieri » e, pertanto, verrà meno la loro dipendenza dalle province: detta trasformazione è in corso.

L'assistenza agli esposti ed agli illegittimi si opera mediante sussidi in denaro o ricovero nei brefotrofi; in tale attività la Provincia agisce in base alle direttive emanate dall'Opera nazionale maternità ed infanzia (O.N.M.I.) a norma dell'art. 1 del R.D.L. 8 maggio 1927, n. 798.

La Provincia è anche — come si è detto — tenuta alla assistenza dei ciechi, dei sordomuti e degli encefalitici; detta assistenza è stata, in parte, sottratta alle province da enti specifici che svolgono la loro attività a favore dei ciechi (Unione italiana ciechi; Opera nazionale per i ciechi civili; Ente nazionale di lavoro per i ciechi), dei sordomuti (Ente nazionale per i sordomuti) e dei minori subnormali (Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo e O.N.M.I.);

igiene e sanità: in questa materia la competenza più rilevante delle province è l'istituzione di un « laboratorio d'igiene e profilassi » i cui compiti principali sono la vigilanza igienica sulle carni e su tutti gli altri prodotti alimentari posti in commercio e la profilassi delle malattie infettive. Ai detti laboratori sono, per lo svolgimento delle funzioni esecutive, addetti i « vigili sanitari »: questi sono (a norma dell'art. 3 della legge 30 aprile 1962, n. 283) agenti di polizia giudiziaria. Presso ogni laboratorio funziona un centro profilattico per la distribuzione, sia di quei vaccini la cui fornitura è a carico della Provincia (vaccino antivaioloso, antidifterico, antitifico, ecc.) sia di altro vaccino (antipoliomielitico, ecc.) la cui fornitura è a carico dello Stato. La Provincia può, poi, provvedere ai servizi per le cure antirabbiche « se ed in quanto non vi provvedono i comuni o altre istituzioni ». Altre competenze di minore rilevanza sono attribuite da varie leggi;

viabilità: le province devono provvedere alla costruzione e alla manutenzione delle strade provinciali; sono tali — a norma dell'art. 4 della legge 12 febbraio 1958, n. 126 — quelle che allacciano il capoluogo di Provincia con i capoluoghi dei comuni o i capoluoghi dei comuni alla rete stradale statale o provinciale;

266

istruzione pubblica: le province, devono provvedere al personale non insegnante alla costruzione ed alla manutenzione dei locali ed al materiale didattico e scientifico degli istituti tecnici e dei licei scientifici; devono, inoltre, fornire i locali e l'arredamento per l'ufficio del Provveditore agli studi; finanziano i concorsi provinciali dei patronati scolastici e possono dare contributi ai singoli patronati scolastici (legge 4 marzo 1958, n. 261). Possono anche integrare i servizi medici scolastici, affidati in via primaria ai comuni, nel caso in cui questi non siano in grado di provvedere, parzialmente o totalmente (D.P. 11 febbraio 1961, n. 264), ecc.

Specifiche altre norme attribuiscono particolari compiti alle province in materia di caccia, pesca marina e nelle acque interne, agricoltura, trasporti, ecc.

Le province, poi, possono assumere e svolgere i pubblici servizi d'interesse provinciale e costituire aziende provinciali per la loro gestione, ai sensi del Testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578; scarsa, però, è sempre stata l'applicazione di detta legge da parte della Provincia.

Le stesse norme che regolano l'attività dei comuni disciplinano anche quella delle province in materia di contabilità e gestione dei beni.

Fino alle recenti leggi di riforma tributaria alle province erano assegnate varie sovraimposte su tributi statali e comunali o compartecipazioni sul ricavato di determinati tributi statali; anche in base alle nuove leggi di riforma tributaria, emanate in attuazione della legge di delega 9 ottobre 1971, n. 825, le entrate tributarie delle province sono costituite da aliquote su alcune delle nuove imposte.

267

CAPITOLO TERZO

SERVIZI DEMOGRAFICI

LEGISLAZIONE

Legge 13 giugno 1912, n. 555, *sulla cittadinanza italiana.*
Legge 27 maggio 1929, n. 847, *Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'*11 *febbraio* 1929, *tra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio.*
R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, *Ordinamento dello stato civile* (modificato dalla legge 25 aprile 1957, n. 308).
R.D. 16 marzo 1942, n. 262, *Approvazione del Testo del codice civile* (artt. 449-455).
R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880, *Approvazione del regolamento di polizia mortuaria.*
Legge 7 ottobre 1947, n. 1058, *Norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali.*
Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, *Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente.*
D.P.R. 31 gennaio 1958, n. 136, *Regolamento di esecuzione della legge 24 dicembre* 1954, *n.* 1228, *sull'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente.*
D.P.R. 8 settembre 1961, n. 1011, *Norme di esecuzione del X censimento generale della popolazione e per il IV censimento generale dell'industria e del commercio.*
D.P.R. 20 giugno 1961, n. 696, con modifiche al D.P.R. 31 gennaio 1958, n. 136.

15. — Anagrafe della popolazione.

Nella denominazione, con la quale abbiamo designato la materia, che sarà oggetto del presente capitolo, deve intendersi compresa tutta la legislazione intesa a disciplinare il complesso delle attività assegnate ad organi pubblici (e, in questa materia, prevalentemente al Comune), sia nei riguardi della popolazione nella sua totalità sia nei confronti dei singoli che ne fanno parte, allo scopo di accertare e dell'una e degli altri, rispettivamente, la composizione e le caratteristiche personali, la cui conoscenza, oltre che fondamentale per i molteplici fini della organizzazione politica e giuridica dello Stato, è, altresì, indispensabile per il riconoscimento di diritti, per l'esercizio di facoltà e per l'attribuzione di doveri (familiari, scolastici, di giustizia e simili) spettanti al singolo come individuo e come cittadino.

268

La prima di tali attività si concreta nella tenuta dell'*anagrafe* o *registro di popolazione* (14), consistente in una serie di atti e documenti, nei quali si annotano nominativamente tutti gli abitanti del Comune, secondo le rispettive caratteristiche personali e sociali, come singoli e come componenti di una determinata famiglia, riportandovi, altresì, tutti i cambiamenti e le modificazioni, che intervengano nel loro stato per effetto di eventi naturali o volontari, come morte, matrimonio, emigrazione, immigrazione, trasferimento di abitazione ed altri.

L'origine di questa istituzione è remotissima, potendo, nella traccia della Bibbia, farsi risalire al « *libro dei numeri* », compilato da Mosè non meno di trentacinque secoli or sono, contenente la elencazione nominativa di tutti gli ebrei, classificati per genealogia e per casa, con l'indicazione delle terre, dei beni e delle rendite a ciascuno appartenenti. Non diversa natura avevano i *libri di censo*, istituiti da Servio Tullio, per seguire il movimento della popolazione e la consistenza della pubblica ricchezza. Nel medioevo, la composizione delle famiglie si ricavava dai registri delle nascite, dei matrimoni e delle morti, tenuti dai parroci per prescrizione del Concilio di Trento; ma, già in epoche precedenti, si erano avuti esempi del genere, di cui basterà ricordare il *registro dei morti* di Mantova, il libro *de villis* (cioè della città), prescritto nei Capitolari di Carlomagno e il *libro dei fuochi* della Repubblica pistoiese.

In Italia, i primi registri di anagrafe furono istituiti con R.D. 31 dicembre 1864, n. 2105, affidandosene la formazione ai sindaci: ma essi ebbero carattere obbligatorio soltanto con la legge 20 giugno 1871, n. 297, seguita dal regolamento 4 aprile 1873, n. 1363, con cui furono prescritte le modalità per la compilazione, la conservazione e la revisione dei registri da eseguire sotto la vigilanza dell'autorità prefettizia; con la legge 15 luglio 1900, n. 261, con cui fu indetto il quarto censimento, fu disposto che, con i dati raccolti attraverso questa rilevazione, si dovesse procedere all'aggiornamento delle anagrafi della popolazione, secondo le norme, che furono emanate con il regolamento approvato con R.D. 21 settembre 1901, n. 445.

Non si può dire, però, che questo susseguirsi di disposizioni legislative e regolamentari abbia raggiunto sempre il fine che esse si proponevano perché, sia per la mancanza di personale idoneo sia

---

(14) La voce « *anagrafe* » ha, secondo la sua etimologia, il significato generico di: inscrizione, scritturazione, enumerazione di fatti ed elementi, di cui si vuol conservare memoria. Essa, quindi, si può applicare a qualsiasi elencazione, specificata e distinta secondo l'attributo che l'accompagna, come, ad esempio, si dice: « *anagrafe tributaria* » per indicare un particolare elenco di contribuenti oppure: « *anagrafe scolastica* », per indicare la lista delle persone tenute all'obbligo della istruzione elementare. Nell'uso corrente, invece, il termine « anagrafe » è divenuto sinonimo di *registro di popolazione*, la cui denominazione, peraltro, non rispecchia la materiale consistenza degli elementi, che attualmente lo compongono, nessuno dei quali, come diremo nel testo, ha forma ed aspetto di *registro* vero e proprio, sicché più corretta è da ritenere la denominazione di « *anagrafe della popolazione* », qui adoperata.

268

per la scarsa sorveglianza sia, addirittura, per indifferenza ed incomprensione, i servizi anagrafici sono rimasti, per lungo tempo, trascurati e, perfino, del tutto ignorati, specialmente nei piccoli comuni, nella maggior parte dei quali — come la diretta esperienza ci consente di affermare — all'assoluta mancanza di dati anagrafici si suppliva con la pubblica notorietà dello stato e della composizione familiare delle persone residenti nel territorio. Siffatta deplorevole situazione venne a cessare soltanto con la emanazione della legge 9 luglio 1926, n. 1162, con la quale, fondato l'*Istituto centrale di statistica*, a questo nuovo Ente furono affidate la direzione e la esecuzione di tutte le indagini e rilevazioni statistiche interessanti, comunque, l'Amministrazione dello Stato e l'attività della nazione nonché la sorveglianza su tutti gli organismi e gli istituti connessi e collaterali, compresi gli uffici di statistica ed i servizi anagrafici affidati ai comuni, la cui uniforme tenuta ed il cui regolare funzionamento furono assicurati con la rigida disciplina introdotta con il regolamento 2 dicembre 1929, n. 2132, e con l'esercizio di assidui controlli e di periodiche ispezioni da parte delle autorità centrali e locali. Questa disciplina è stata successivamente riformata dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal regolamento approvato con D.P.R. 31 gennaio 1958, n. 136, le cui disposizioni, sostanzialmente innovative del precedente ordinamento e pur lungamente studiate ed elaborate, non sono immuni da critiche e da rilievi, che, però, non mette qui conto di esporre e di esaminare.

Meritano, invece, di essere positivamente segnalate due innovazioni, introdotte dalla cennata legge: la prima, di aver attribuito al Sindaco la figura di *Ufficiale dell'anagrafe*, la quale ribadisce ed aggrava la responsabilità che allo stesso già incombeva come Ufficiale del Governo ai sensi dell'art. 152 del Testo unico del 1915 e che, equiparando la funzione, in questo campo da lui esercitata, a quella dell'Ufficiale dello stato civile, egli può, con l'approvazione del Prefetto, delegare al Segretario comunale o ad altro impiegato idoneo (art. 3): la seconda, di avere riconosciuto agli atti anagrafici la qualità di atti pubblici, con facoltà, quindi, a chiunque possa avervi interesse di richiederne le relative certificazioni (limitatamente alla residenza ed allo stato di famiglia), in analogia a quanto l'art. 450 del codice civile dispone per gli atti dello stato civile.

Gli elementi dell'anagrafe della popolazione, redatti sopra appositi modelli prescritti dall'Istituto centrale di statistica, sono:

1) la *scheda di famiglia* e la *scheda di convivenza*: la prima, contenente l'elenco di tutte le persone, legate da vincolo di parentela o di affinità, coabitanti con dimora abituale nel Comune; la seconda, contenente l'elenco delle persone, non legate da alcun vincolo, ma coabitanti per motivi religiosi, militari, di assistenza, di pena o di lavoro. Nell'una e nell'altra l'intestazione della scheda o foglio è fatta al capo della famiglia o della convivenza. Le une e le altre sono collocate in unico ordine alfabetico della denominazione dell'area di circolazione, in cui il complesso risiede;

2) la *scheda individuale*, intestata al cognome di nascita di

ciascuna persona e collocata in quest'ordine alfabetico, contenente tutte le indicazioni di stato civile, di professione o condizione, titolo di studio ed indirizzo dell'abitazione del soggetto;

3) lo *stradario*, cioè la elencazione, in unico ordine alfabetico per tutto il Comune, di tutte le aree di circolazione aventi una propria denominazione di: via, corso, piazza, largo, vicolo, calle e simili (15).

Agli effetti anagrafici le persone residenti nel Comune sono quelle aventi in esso dimora abituale. Tuttavia, ai sensi dell'art. 1 del regolamento del 1954, non cessano di appartenere alla popolazione residente nel Comune le persone, le quali se ne siano temporaneamente allontanate assumendo la dimora in altro Comune od all'estero per l'esercizio di occupazione stagionale o per altri motivi di durata limitata. Le persone, invece, che, pur trovandosi presenti nel Comune da oltre quattro mesi, non siano in condizione di stabilirvi la residenza, sia per motivi di lavoro sia per ragioni familiari, sono, a propria domanda, inscritte in un apposito schedario della popolazione temporanea, il quale, ai sensi dell'art. 28 dello stesso regolamento, è soggetto a revisione, a fine di ciascun anno, allo scopo di eliminare le schede relative alle persone che risultino non più dimoranti temporaneamente nel Comune. Comunque le persone comprese in questo schedario, non hanno diritto al rilascio di certificazioni anagrafiche.

Circa il contenuto della scheda di famiglia e di convivenza, è da tener presente che, agli effetti anagrafici, per *famiglia* si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, affiliazione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune, che normalmente provvedono al soddisfacimento dei loro bisogni mediante la messa in comune di tutto o di parte del reddito di lavoro o patrimoniale da esse percepito. Una famiglia, peraltro, può essere costituita anche di una sola persona, la quale provveda in tutto od in parte con i propri mezzi alla propria sussistenza ed al soddisfacimento dei bisogni individuali. I domestici e simili, i precettori e simili, se abitualmente conviventi con la famiglia, sono considerati membri aggregati di essa.

Si considera, invece, come *convivenza*, ai fini anagrafici, un insieme di persone non legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità e simili, normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso Comune. Le persone addette alla convivenza per ragioni di impiego e di lavoro, se vi convivono abitualmente, sono considerate

---

(15) Di altri elementi topografici ed ecografici (questi ultimi relativi alla descrizione delle case) sussidiari per l'anagrafe, ma interessanti particolarmente i censimenti periodici e le rilevazioni straordinarie, sarà fatta parola in seguito a proposito di questo argomento. Qui basterà rilevare che la compilazione, l'aggiornamento e la tenuta di tali elementi, compreso lo stradario, sono curati dall'Ufficio di anagrafe solo nei comuni nei quali esista un Ufficio topografico ed ecografico organicamente distinto.

271

membri della convivenza, purché non costituiscano famiglie a sé stanti. Le persone ospitate anche abitualmente in alberghi, locande, pensioni e simili non costituiscono convivenza anagrafica.

Agli effetti anagrafici, la famiglia e la convivenza sono rappresentate, rispettivamente, dal capo famiglia o dal capo convivenza. Si considera capo famiglia chi esercita la patria potestà, la tutela o chi ha l'amministrazione e la cura degli interessi della famiglia. Si considera capo convivenza colui che normalmente amministra la convivenza.

Per ciascuna famiglia residente nel Comune deve essere compilata una scheda di famiglia nella quale devono essere indicate le posizioni anagrafiche relative alla famiglia ed alle persone che la costituiscono, compresi i conviventi abituali aggregati. La scheda di famiglia deve essere intestata al capo famiglia ed è eliminata dall'anagrafe per scioglimento della famiglia o per trasferimento di essa in altro Comune od all'estero. Analoghe norme sono prescritte per la compilazione, la tenuta e l'eliminazione della scheda di convivenza.

A ciascuna persona residente nel Comune è intestata una scheda individuale, nella quale devono essere indicati il sesso, la data ed il Comune di nascita, lo stato civile, la professione, l'arte od il mestiere abitualmente esercitato o la condizione non professionale, il titolo di studio nonché l'indirizzo dell'abitazione. Per le donne coniugate o vedove, le schede devono essere intestate al cognome da nubile. Le schede individuali relative a persone abitualmente conviventi con la famiglia per ragioni di servizio devono essere di colore diverso dalle altre schede e, comunque, contrassegnate in modo da essere facilmente individuabili. Le schede individuali devono essere tenute al corrente delle mutazioni relative alle posizioni in esse indicate e devono essere eliminate quando le persone, alle quali sono intestate, cessino di far parte della popolazione residente nel Comune.

Le inscrizioni e le variazioni, da apportare negli elementi anagrafici, sono eseguite di ufficio, in base alle risultanze degli atti di stato civile od a seguito di indagini o di informazioni direttamente assunte oppure in base alle dichiarazioni, che gli interessati sono tenuti a rendere — sotto pena di sanzioni pecuniarie in caso di omissione — dei movimenti volontari dipendenti da trasferimento di residenza (immigrazione od emigrazione), da cambiamento di abitazione, da sostituzione del capo famiglia o del capo di convivenza, da mutamento di qualifica professionale e simili. Una revisione generale è compiuta in base alle risultanze del censimento periodico; sono prescritti, altresì, normali adempimenti periodici per comunicazione di dati statistici da parte degli uffici comunali nonché, fra questi, la Prefettura e l'Istituto centrale di statistica, cui compete la vigilanza sul regolare funzionamento dei servizi anagrafici.

L'anagrafe della popolazione è unica per ciascun Comune; ma, ove questo sia ripartito in frazioni con separati uffici di stato civile, può, in ciascuna di queste circoscrizioni e con l'autorizzazione del Prefetto, costituirsi l'anagrafe separata, che provvede direttamente alle annotazioni e variazioni, trasmettendone copia all'anagrafe centrale.

272

Ai sensi degli artt. 29 e 30 del cennato regolamento, l'ufficio di anagrafe è tenuto al rilascio delle certificazoini anagrafiche richieste dagli interessati, i quali, in caso di rifiuto o di errori in esse contenuti, potevano ricorrere alla Giunta provinciale amministrativa. Attualmente — essendo stata soppressa la Giunta provinciale amministrativa — la competenza in materia deve ritenersi attribuita al Comitato regionale di controllo. A questi atti e documenti si applica la disposizione contenuta nell'art. 2 della legge 31 ottobre 1955, n. 1064, che fa obbligo di omettere le indicazioni relative alla paternità ed alla maternità dell'interessato, sostituendole con quelle del luogo e della data di nascita.

Come più volte abbiamo avuto occasione di rilevare, nella trattazione di altri argomenti, di qualsiasi precetto legislativo deve essere assicurata l'osservanza mediante la comminatoria e, ove occorra, l'applicazione di adeguate sanzioni penali. Non diversamente avviene per le trasgressioni alle disposizioni relative all'ordinamento ed al funzionamento delle anagrafi della popolazione. Infatti, l'articolo 11 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, stabilisce che chiunque, avendo obblighi anagrafici, contravviene alle disposizioni della legge stessa e del relativo regolamento è punito, se il fatto non costituisce reato più grave, con l'ammenda da lire 1000 a lire 5000, i cui limiti sono raddoppiati se la infrazione sia commessa da persone immigrate dall'estero, che non abbiano provveduto a curare la propria iscrizione e quella delle persone sottoposte alla loro patria potestà o tutela.

L'infrazione è accertata con verbale redatto dall'Ufficiale di anagrafe, il quale, entro dieci giorni dalla contestazione o notificazione, può ammettere il colpevole a fare oblazione mediante pagamento della somma di lire 500, che egli stesso può riscuotere rilasciandone quietanza su apposito modulo staccato da un bollettario a madre e figlia, vidimato dal Sindaco o da un suo delegato. Non è, invece, ammessa oblazione per le contravvenzioni elevate a carico degli stranieri immigrati dall'estero, di cui or ora si è parlato. In mancanza della oblazione, il verbale è rimesso al Pretore per l'ordinario procedimento giudiziale.

Dispone, infine, il già citato art. 11 della legge che le somme riscosse a titolo di ammenda sia per effetto di oblazione sia in seguito a condanna, spettano al Comune.

Schedario degli emigrati all'estero.

Con circolare n. 1 in data 2 gennaio 1968 l'Istat, di concerto con il Ministero dell'interno, dettava istruzioni per l'istituzione in tutti i comuni di un apposito « schedario degli emigrati e degli emigranti per l'estero » (schedario A.I.R.E.) con lo scopo di seguire meglio i movimenti di persone che si trasferiscono all'estero o che dall'estero rientrano in Patria e di mettere nello stesso tempo a disposizione dei comuni medesimi uno strumento idoneo a facilitare l'aggiornamento anagrafico della popolazione residente.

A questa speciale anagrafe l'Istat dà una particolare importanza

273

tanto che annualmente dispone di una « rilevazione statistica del movimento migratorio con l'estero ».

Tale schedario è diviso in tre sezioni:

Sezione I: residenti e dimoranti in Italia in attesa di espatrio, o rimpatriati;

Sezione II: residenti anagraficamente in Italia ma temporaneamente dimoranti all'estero;

Sezione III: persone che hanno stabilito la loro abituale dimora all'estero, quindi virtualmente cancellate dal registro di popolazione del Comune, dovendo per queste fare regolare pratica di cancellazione anagrafica.

Tuttavia queste ultime persone non in senso assoluto cessano di far parte di questo registro in quanto (ad eccezione dell'esistenza in vita e della buona condotta, documenti il cui rilascio è di competenza del Consolato all'estero) possono ottenere tutte le altre certificazioni come cittadini residenti, seppur riferite alla data del loro definitivo espatrio. Tali cittadini della Sezione III conservano inoltre il diritto, per legge, all'esercizio di voto fino a 6 anni dalla data di cancellazione dall'anagrafe. A domanda lo possono conservare anche per periodi maggiori.

16. — Ordinamento dello stato civile.

Come ogni essere vivente si presenta alla nostra percezione distinguendosi dagli altri per le caratteristiche somatiche, per i contrassegni fisici, che esso possiede, del pari ogni soggetto umano, anche quando non è presente ai nostri occhi, può essere individuato e designato mediante particolari attributi, di cui alcuni sono insiti nella sua personalità, perché provengono dalla generazione, come il cognome ed il nome, il sesso, la paternità e la maternità, mentre altri possono essere successivamente acquisiti in forza dei rapporti, che ciascun individuo stabilisce con coloro che lo circondano e con la società in cui vive (vincolo di matrimonio, rapporto di cittadinanza, ecc.), rimanendone investito sino al momento conslusivo della propria esistenza, cioè sino alla cessazione della vita (16).

L'insieme di questi attributi e requisiti, in rapporto ai diversi eventi, che ne determinano il sorgere ed il cessare, costituisce lo *stato civile* della persona, per cui questa è dalla legge riconosciuta capace di diritti civili e politici e di cui, pertanto, l'ordinamento giuridico rende necessario l'accertamento attraverso atti ed elementi di pubblica fede, raccolti e custoditi da autorità dello Stato in orga-

---

(16) Effetti analoghi a quelli della fine naturale della vita erano provocati da quell'inumano istituto della *morte civile*, che esisteva in qualche antica legislazione ed anche nel codice napoleonico, per cui il condannato a gravi pene perdeva la proprietà di tutte le sostanze, si apriva la successione come se fosse morto senza testamento ed il matrimonio, precedentemente contratto, era disciolto per tutti gli effetti civili. Questo stato risulta oggidì notevolmente attenuato con l'interdizione legale sancita come pena accessoria dall'art. 32 del vigente codice penale.

274

nismi, all'uopo istituiti e regolati da disposizioni positive, i quali sono, per l'appunto, denominati *uffici di stato civile*.

Anche di questo ordinamento, come abbiamo fatto per l'anagrafe della popolazione, sarebbe interessante esaminare l'origine e lo sviluppo attraverso i tempi e presso i vari popoli; ma, per esigenze di brevità, dobbiamo limitarci a ricordare, per quanto riguarda il nostro Stato, ed anche questo molto sommariamente, che, in Piemonte, lo stato civile rimase, fino al 1838, abbandonato nelle mani del clero, il quale vi provvedeva, non allo scopo di constatare lo stato civile ai fini giuridici bensì per esclusivo interesse religioso, per affermare, cioè, il principio che quegli stessi sacerdoti, di cui si invocavano le preghiere e le benedizioni in occasione della nascita, del matrimonio e della morte, avessero il diritto di accertarne le date e di redigerne i processi verbali. Ma, venuta l'epoca delle riforme, i compilatori del codice albertino, sotto l'influsso ancora recente della Rivoluzione francese, compresero che la società civile aveva il diritto di avocare a sé le funzioni relative allo stato delle persone; tuttavia, l'indirizzo politico teocratico, allora vigente, non permise questa ribellione alla Curia romana e si preferì venire ad un Concordato, con cui ai parroci fu riconosciuta la qualità di ufficiali dello stato civile con esclusiva dipendenza dall'autorità ecclesiastica e col solo obbligo di attenersi ad alcune prescrizioni, emanate con lettere patenti del 20 giugno 1837, per la tenuta dei registri in doppio originale, di cui un esemplare doveva, alla fine di ogni anno, essere consegnato al Presidente del Tribunale.

Le prime disposizioni per disciplinare la materia come funzione di Stato furono introdotte nel codice civile del 25 giugno 1865, le cui numerose disposizioni in questo campo rivelarono ben presto una struttura manifestamente difettosa, cui si cercò di riparare con la emanazione del R.D. 15 novembre 1865, n. 2602, il quale, peraltro, anziché eliminare, aumentò la confusione fra norme legislative, omesse nel codice ma inserite nel regolamento e norme regolamentari, le quali continuarono a rimanere fra le disposizioni del codice. E la situazione fu aggravata con la emanazione, in prosieguo di tempo, di tutta una vasta congerie di disposizioni legislative e regolamentari, le quali, pur non avendo, talvolta, come principale scopo di regolare, in tutto od in parte, la materia dello stato civile, a questa indirettamente od occasionalmente si riferivano, sicché tanta abbondanza di disordinata legislazione reclamava davvero un'opera di coordinamento e di sistemazione, che, per motivi e circostanze di varia natura, fu, per lungo tempo, rimandata e trascurata.

A ciò si addivenne soltanto durante il processo di elaborazione della riforma del codice civile del 1940, essendo, negli studi all'uopo compiuti, prevalso il concetto, che fu, poi, attuato, di inserire nel codice poche e fondamentali disposizioni relative al valore probatorio degli atti, all'ammissione delle prove suppletive ed alle annotazioni e rettificazioni degli atti (artt. 449-455), rimandando, invece, le norme riguardanti la tutela dei registri e la formazione degli atti ad una nuova disciplina organica dell'ordinamento dello stato civile, che fu,

275

in realtà, emanata col R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, dopo la promulgazione del primo Libro del nuovo codice. A questo ordinamento, pertanto, quasi esclusivamente ci riferiremo nel corso della esposizione che segue, presumendo, naturalmente, già noti ed acquisiti i principi fondamentali, che regolano lo stato e la capacità delle persone ed i rapporti di famiglia.

Organizzazione dell'Ufficio.

Un Ufficio di stato civile è istituito in ciascun Comune, allo scopo di rendere immediato e più agevole l'adempimento delle relative prescrizioni da parte di chi vi sia obbligato o ne abbia interesse; anzi, oltre quello obbligatoriamente esistente nel capoluogo, può, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, essere autorizzata la istituzione di uffici separati, distinti con numero progressivo, nei quartieri delle grandi città, nelle borgate o nelle frazioni, quando ciò si renda necessario per la distanza dal centro o per la difficoltà delle comunicazioni o per altre circostanze. In ogni caso, capo e responsabile del servizio di stato civile è il Sindaco, cui tale funzione è attribuita nella veste di Ufficiale del Governo; ma, oltre il normale caso di sostituzione da parte di chi ne faccia le veci, il Sindaco può delegare tali funzioni — senza che, per questo, egli sia mai privato dell'esercizio ed esonerato dalla responsabilità — ad un consigliere o ad un cittadino, che abbia i requisiti corrispondenti, ed anche al Segretario comunale, ma, a questi, soltanto per gli atti di nascita e di morte e per la richiesta delle pubblicazioni matrimoniali. La delega deve essere sempre fatta per iscritto, accettata dal delegato ed approvata dal Procuratore della Repubblica: essa abilita all'esercizio della funzione sino a quando sia revocata dal Sindaco stesso o rinunciata dal delegato.

In casi, situazioni e circostanze particolari, possono le funzioni relative allo stato civile essere esercitate da ufficiali straordinari, i quali sono: gli agenti diplomatici e consolari, per i cittadini dello Stato residenti all'estero; i commissari di bordo sulle navi della marina militare; i comandanti degli aeromobili e delle navi mercantili; gli ufficiali designati dalla legge di guerra per le truppe dislocate in zona di operazioni belliche e per le persone che si trovino al loro seguito. Questi ufficiali rimettono copia degli atti da loro ricevuti al Comune di residenza dell'interessato o ne fanno consegna al primo Comune di approdo o di fermata, perché ne sia fatta trascrizione nei relativi registri.

L'Ufficiale dello stato civile: attende al ricevimento di tutti gli atti, esclusi quelli in cui dichiarante sia il coniuge o suoi parenti od affini in linea retta in qualsiasi grado e, in linea collaterale, fino al secondo; custodisce e conserva i registri e qualsiasi atto, che vi si riferisca; rilascia gli estratti ed i certificati concernenti lo stato civile e le copie degli allegati, quando questi pervengono da Paese estero o quando sono depositati in originale (questo rilascio può essere effettuato anche dalle autorità diplomatiche e consolari per gli atti contenuti nei loro registri).

216

Per il rilascio degli atti sono da osservare le norme contenute negli artt. 184-189 dell'ordinamento e sono da corrispondere i diritti previsti negli artt. 190 e 191, nella maggior misura fissata nella legge 7 febbraio 1951, n. 169, il cui ammontare è interamente devoluto al Comune. Nel contenuto degli estratti e dei certificati, che si rilasciano per fine diverso da quello relativo allo stato di legittimità o di filiazione, deve essere omessa l'indicazione della paternità e della maternità, in osservanza di quanto dispone la legge 31 ottobre 1955, n. 1064.

Il servizio di stato civile è alla dipendenza del Ministero di grazia e giustizia, il quale esercita su di esso la propria vigilanza a mezzo dei procuratori della Repubblica o dei pretori. I primi, oltre alla sorveglianza generale sull'andamento del servizio, possono compiere ispezioni presso gli uffici direttamente od a mezzo dei pretori, provvedendo, altresì, alla fine di ciascun anno, al deposito ed alla custodia dei registri rimessi dai comuni nella Cancelleria del Tribunale. I pretori hanno il compito proprio e particolare di procedere, alla fine di ciascun semestre, alla *verificazione* dei registri, recandosi negli uffici di stato civile compresi nella rispettiva giurisdizione, per accertare la regolare tenuta degli stessi e l'osservanza delle norme fissate dalla legge; terminata la verifica, il Pretore ne fa dichiarazione sotto l'ultimo atto di ciascun semestre, redigendone processo verbale, che è trasmesso al Procuratore della Repubblica della circoscrizione.

I registri di stato civile.

In ciascun Ufficio di stato civile devono esser tenuti i seguenti registri:

1) di cittadinanza;
2) di nascita;
3) di matrimonio;
4) di morte.

Un quinto registro è destinato a raccogliere le richieste della pubblicazione matrimoniale; ma, esso non è considerato registro di stato civile, in quanto la richiesta della pubblicazione rimane senza alcun valore e non muta lo stato della persona se ad essa non segua la celebrazione del matrimonio. L'ordinamento, infatti, dispone (*articolo* 19) che, a differenza degli altri, il registro delle pubblicazioni è tenuto in unico esemplare, che costituisce un allegato a quello per gli atti di matrimonio.

I registri, provveduti a cura e spese del Comune, sono di modello e formato uniformi in tutto lo Stato, composti di fogli numerati e vidimati dal Pretore prima di esser messi in uso al principio di ciascun anno: se un registro non bastasse a contenere gli atti di un anno, si provvede con volume supplementare, sempre con numerazione progressiva dal registro precedente. Essi sono tenuti in doppio originale (17): uno da conservare dal Comune, l'altro da trasmet-

(17) La tenuta dei registri in doppio originale è stata sempre ritenuta una eccessiva e non giustificata precauzione di conservazione degli atti nel corso del tempo contro ogni eventualità di distruzione e di smarrimento. Una opportuna

277

tere, entro la prima metà di gennaio di ciascun anno, alla Cancelleria del Tribunale, ove resta depositato. Ciascun registro ha fascicoli allegati e separatamente ordinati, contenente ciascuno i documenti, le dichiarazioni e le attestazioni eventualmente presentate all'Ufficiale dello stato civile a corredo e giustificazione delle enunciazioni contenute nell'atto corrispondente: i fascicoli, formati secondo le prescrizioni, di cui agli artt. 53-58 dell'ordinamento, sono, a fine d'anno, depositati nella Cancelleria del Tribunale unitamente al registro, cui si riferiscono.

I registri (tranne quelli per gli atti di cittadinanza, che sono formati soltanto di pagine in bianco) sono divisi in due parti: nella prima si scrivono gli atti ordinari, ricevuti dallo stesso Ufficiale, che tiene i registri e che possono essere redatti secondo le formule già stampate, in conformità di quelle approvate con D.M. 7 luglio 1958, riempiendo gli spazi vuoti in esse contenuti: la seconda parte è divisa in due sezioni: una con moduli stampati per trascrivervi gli atti ricevuti da altri ufficiali: l'altra in bianco, per riceverci e trascrivervi gli atti, ai quali, per la specialità del caso, non si adattino i modelli stampati con le comuni indicazioni.

Gli atti *si ricevono* dall'Ufficiale dello stato civile del Comune, in cui il fatto è avvenuto oppure *si trascrivono* dall'Ufficiale di stato civile del Comune di nascita o di residenza dell'interessato, quando il fatto è avvenuto in altro Comune. Gli atti *ricevuti* contengono le enunciazioni rese da un *dichiarante* alla presenza di due testimoni, maggiori di età, dell'uno o dell'altro sesso, anche se parenti, i quali tutti sottoscrivono l'atto unitamente all'Ufficiale dello stato civile. La *trascrizione* si opera mediante integrale riproduzione, in entrambi i registri, dell'atto ricevuto da altra autorità o da altro Ufficiale, quando ciò sia espressamente prescritto dall'ordinamento dello stato civile, oppure mediante semplice *inserzione* dell'atto nel volume degli allegati al registro, facendo di ciò dichiarazione in un processo verbale, da inscrivere nei relativi registri ed in cui l'atto è descritto sommariamente. Se l'atto da trascrivere sia redatto in lingua straniera e non accompagnato da traduzione in italiano, certificata conforme dalla competente autorità, a ciò provvede lo stesso Ufficiale dello stato civile a mezzo di interprete giurato ed a spese del Comune, se la parte interessata risulti in condizione di povertà (*artt.* 31 *e* 58 *Ordinamento*).

Nei registri, ogni scritturazione è fatta a mano, con carattere chiaro, senza abbreviature, raschiature o sovrascritte, senza lasciare spazi o linee in bianco, che devono essere coperti con una riga di inchiostro. Occorrendo di cancellare, variare od aggiungere una o più parole, l'Ufficiale di stato civile circonda con una linea le parole da sopprimere, in modo che possano sempre esser lette, nota le va-

---

iniziativa di alcuni anni fa, assunta dal Ministro di grazia e giustizia per la riforma dell'ordinamento, proponeva, fra l'altro, di introdurre la tenuta dei registri in unico esemplare, da custodire negli archivi comunali; ma, il relativo disegno di legge, presentato durante quella legislatura e decaduto per il sopravvenuto scioglimento delle Camere, non risulta essere stato riproposto all'approvazione del Parlamento.

278

riazioni od aggiunte alla fine dell'atto, dichiarando il numero delle parole contenute nelle postille e facendovi seguire la sottoscrizione dei dichiaranti e dei testimoni e la propria firma.

Negli artt. 59 a 152 dell'ordinamento dello stato civile sono contenute le norme, che regolano la compilazione degli atti di stato civile nei rispettivi registri, attraverso una sommaria esemplificazione di casi più facilmente ipotizzabili, ma che sono ben lungi dall'esaurire l'infinita varietà di eventi, di situazioni e di circostanze, che possono incontrarsi in questa complessa e delicata materia. Di tali norme — le quali non abbisognano, del resto, di una particolare illustrazione — ci asteniamo dal fare qui una testuale superflua riproduzione. Più utile ci sembra, invece, esservare che non sempre le risultanze di un atto di stato civile sono in piena rispondenza della realtà, potendo avvenire che, per errore, per omissione o per falsa dichiarazione, l'atto non esprima od esprima inesattamente, nella forma o nella sostanza, ciò che da esso dovrebbe risultare. Eppoiché, come si è detto, dopo la compilazione e la sottoscrizione dell'atto, nessuna variante o correzione può esservi apportata, ne risulta che, per ottenere la corrispondenza di ciò che dall'atto risulta con la condizione reale delle cose, è necessario procedere alla *rettificazione* dell'atto stesso, la quale può riguardare tanto la forma quanto la sostanza di esso e che si può operare correggendo l'errore oppure aggiungendovi ciò che dall'atto non risulta oppure sostituendo ciò che è falso con quanto è confermato dalla realtà.

L'Ufficiale dello stato civile non ha, però, alcuna iniziativa o diretta competenza per apportare la rettifica, la quale può aver luogo soltanto e sempre a seguito di sentenza del Tribunale promossa di ufficio da parte del Procuratore della Repubblica quando la rettifica sia di interesse pubblico (cioè, nei casi indicati negli artt. 155 e 156 dell'ordinamento) oppure promossa dalla parte interessata, facendone domanda al Tribunale, nella cui circoscrizione si trova l'Ufficio di stato civile, che ha ricevuto l'atto, presentando le relative prove e documentazioni. Intervenuta e passata in giudicato la sentenza di rettificazione, questa deve avere esecuzione, onde chiunque possa avervi interesse sia in condizione di conoscere e comprovare che l'atto originario non rappresenta la verità, ma che è stato rettificato.

A tanto provvede, ora, l'Ufficiale dello stato civile, nei cui registri è inserito l'atto rettificato. Se questo si trova nei registri dell'anno tuttora in corso, egli provvede alla trascrizione della sentenza in entrambi i registri ed apporta in calce all'atto o, in mancanza di spazio, a margine di esso, una *annotazione*, dalla quale risulti esattamente la sostanza della disposta rettifica, includendo la sentenza fra gli allegati al registro. Se, invece, l'atto è contenuto in registri, di cui un originale fu già depositato in Tribunale, l'Ufficiale, dopo di aver provveduto alla trascrizione della sentenza nel registro in suo possesso, redige la formula dell'annotazione da apportare all'atto e ne propone il tenore al Procuratore della Repubblica, il quale, approvandone il testo, autorizza l'Ufficiale dello stato civile ad annotare

279

la formula nel registro esistente presso il Comune e cura che ugualmente sia fatto dal Cancelliere del Tribunale nel registro, di cui egli è depositario, dopo di che, l'apposta annotazione fa risultare sull'atto e sugli estratti e certificati, eventualmente rilasciati, la variante conseguente alla disposta rettificazione.

Il sistema della *annotazione* per far risultare l'eventuale rettifica apportata al contenuto dell'atto è stato esteso al fine di far risultare da esse anche i mutamenti naturali o volontari intervenuti, in prosieguo di tempo, nello stato civile della persona. Il vigente ordinamento, infatti, accogliendo un'antica aspirazione degli studiosi e dei pratici, dispone negli artt. 88 e 89 che dall'atto di nascita debbano risultare, mediante successive annotazioni, tutte le variazioni, che lo stato civile subisce fino alla morte, in modo che l'atto stesso acquisti il carattere di una riassuntiva biografia giuridica del soggetto. A ciò si perviene (ma non sapremmo garantire che ciò avvenga sempre nella pratica) mediante comunicazione al Comune di nascita dei fatti e degli atti modificativi dello stato e della capacità giuridica di ciascun individuo. Il procedimento per tali annotazioni è analogo a quello già indicato per le annotazioni derivanti da rettificazione.

Rimane, infine, da ricordare che i registri sono *chiusi* a fine di anno, con dichiarazione scritta immediatamente sotto l'ultimo atto ricevuto. Eseguita la chiusura, l'Ufficiale dello stato civile forma, per ciascun originale di essi, l'*indice annuale* ed entro dieci giorni dalla verifica compiuta dal Pretore in gennaio, fa depositare uno degli originali dei registri negli archivi del Comune e l'altro nella Cancelleria del Tribunale, ciascuna col rispettivo indice. Nel mese di gennaio dell'anno successivo ad ogni decennio, l'Ufficiale forma l'*indice decennale*, parimenti in duplice esemplare, facendone deposito come per i registri. Nei comuni, in cui siano più uffici di stato civile, l'indice decennale è formato soltanto dall'Ufficio primo e comprende gli atti contenuti nei registri di tutti gli uffici.

Per l'inosservanza e le trasgressioni alle disposizioni relative all'ordinamento dello stato civile si applicano le sanzioni previste negli artt. 196 e seguenti dell'ordinamento medesimo.

17. — Liste elettorali.

L'esercizio del diritto elettorale attivo — cioè della facoltà riconosciuta al cittadino di concorrere con il suo voto alla scelta ed alla nomina dei rappresentanti del popolo nei corpi e consessi legislativi ed amministrativi dello Stato — è subordinato al possesso di determinati requisiti, di cui alcuni di carattere positivo (cittadinanza, età maggiore, capacità mentale), altri di carattere negativo (assenza di cause ostative per condanna penale, indegnità morale, condotta infamante): ciò importa la necessità di accertare preventivamente e periodicamente il concorso e la permanenza dei previsti requisiti nelle persone ammesse all'esercizio di tal diritto, promuovendo, in caso affermativo, la loro inscrizione in appositi elenchi, o

280

liste elettorali oppure provvedendo alla loro cancellazione dalle stesse, ove, in prosieguo di tempo, i requisiti medesimi vengano a mancare.

Il procedimento, attraverso il quale tale accertamento si svolge, è regolato dalle norme contenute nella legge 7 ottobre 1947, n. 1058, la quale, affermato il principio che le liste elettorali sono permanenti, dispone che esse non possono essere modificate se non per effetto della ordinaria *revisione annuale* oppure a seguito di variazioni, apportatevi, a determinati intervalli di tempo, mercè la cosiddetta *revisione dinamica*, che ha, però, uno scopo di puro aggiornamento fra una revisione ordinaria e l'altra, per assicurare, cioè, la partecipazione dei cittadini, che ne abbiano il diritto a qualsiasi consultazione elettorale eventualmente indetta nel corso dell'anno.

La compilazione, la tenuta e la revisione delle liste elettorali incombono al Comune, il quale vi provvede a mezzo dei propri organi normali (Sindaco, assistito dal Segretario comunale) e col concorso di due corpi collegiali: la *Commissione elettorale comunale* e la *Commissione elettorale mandamentale*. La prima, presieduta dal Sindaco con l'assistenza del Segretario comunale, è costituita da un numero di membri, variabile da quattro effettivi e quattro supplenti ad otto effettivi ed otto supplenti secondo la importanza del Comune, i quali sono eletti, per la durata di un biennio, dal Consiglio comunale nel proprio seno, attraverso il sistema del voto limitato, che assicura la rappresentanza della minoranza. La Commissione elettorale mandamentale, sedente nel capoluogo di mandamento, è costituita con decreto del primo Presidente della Corte d'Appello, per la durata di un biennio, ed è composta dal Presidente del Tribunale o dal Pretore, che la presiede e di quattro membri, di cui uno designato dal Prefetto, e tre eletti dal Consiglio provinciale fra elettori del mandamento estranei alle amministrazioni dei comuni della circoscrizione; le funzioni di segretario sono assolte dal Segretario del Comune capoluogo del mandamento.

La revisione annuale si compie col congiunto sistema della procedura *di ufficio* e della procedura *su domanda*.

In forza del principio che, normalmente (cioè, salva la eccezione, di cui parleremo fra poco), il cittadino è inscritto nella lista del Comune, in cui egli ha la residenza stabile e nel quale è, pertanto, chiamato ad esercitare il diritto di voto, la procedura di ufficio si apre nel mese di ottobre di ciascun anno, in cui il Sindaco, in base alle risultanze dell'anagrafe e dei registri di stato civile e sulla scorta dello schedario elettorale, prescritto dall'art. 5 della citata legge, provvede alla compilazione di un elenco comprendente i nomi di coloro, che, avendo la residenza nel Comune e compiendo il 21° anno di età entro il 30 aprile successivo (18), hanno virtualmente conseguito il diritto alla inscrizione nella lista. Un estratto di tale elenco, comprendente i nati nella circoscrizione di ciascun Tribunale, è rimesso

---

(18) Questa data coincide con quella entro la quale devono essere compiute le operazioni della revisione ordinaria. Essa, però, non determina una anticipata attribuzione del diritto elettorale, perché la lista risultante dalla revisione in corso avrà valore soltanto dopo che questa sia chiusa, mentre, dovendosi even-

281

al competente casellario giudiziario, il quale lo restituisce al Sindaco segnalando per ciascun nominativo la immunità penale oppure la esistenza di condanne, che importino incapacità elettorale.

Nel frattempo, si apre la procedura su domande con la pubblicazione, entro il 1° novembre di un manifesto, con cui il Sindaco invita i cittadini, che abbiano diritto alla inscrizione nella lista, a farne richiesta al Comune. Tale procedura ha il duplice scopo di colmare le eventuali omissioni o lacune dell'accertamento di ufficio e di mettere il cittadino in condizione di esercitare il *diritto di opzione*, ai sensi dell'art. 10 della ricordata legge, per cui chiunque risieda in un Comune può chiedere di essere, invece, inscritto nella lista del Comune di nascita oppure in altro nel quale egli abbia la sede principale dei propri affari ed interessi.

Alla stregua delle risultanze di ufficio e delle domande presentate, la Commissione elettorale comunale procede alla compilazione di tre elenchi in duplice copia e distinti per sesso: nel primo dei quali propone la inscrizione dei nuovi elettori, nel secondo la cancellazione di coloro, che risultino deceduti o siano incorsi in qualche causa di incapacità, nel terzo comprende i nomi delle persone, le cui domande non possano essere accolte. Contro le risultanze degli elenchi che, all'uopo, sono stati pubblicati all'Albo pretorio, chiunque può ricorrere entro il 15 gennaio alla Commissione elettorale mandamentale.

Questa, ricevuti dal Sindaco gli elenchi preparatori, i reclami, i verbali delle operazioni e tutti i documenti, che vi si riferiscono, accerta la regolarità del procedimento, approvando gli elenchi dopo avervi apportato le necessarie variazioni e li restituisce al Comune entro il 31 marzo: a seguito di che, la Commissione comunale, assistita dal Segretario, provvede alla rettifica della lista permanente, dandone notizia agli interessati e pubblicando la lista rettificata fino al 30 aprile, alla cui data essa diventa definitiva. Contro le risultanze di essa, gli interessati possono produrre ricorso alla Corte di Appello, la cui pronuncia può essere impugnata per Cassazione.

Congiuntamente alle operazioni di revisione della lista, la Commissione comunale e quella mandamentale provvedono, con analogo procedimento, alla ripartizione del Comune in *sezioni elettorali* ed all'assegnazione a ciascuna di un numero di elettori non inferiore a cento e non superiore ad ottocento, secondo la rispettiva residenza, compilando la lista di ciascuna sezione distintamente per sesso degli inscritti.

La revisione dinamica della lista elettorale si compie, ai sensi dell'art. 24 della legge, almeno ogni tre mesi (e precisamente, in febbraio, maggio, agosto e novembre) per far luogo all'aggiornamento della lista, apportandovi esclusivamente le cancellazioni conseguenti a morte dell'elettore, a perdita della cittadinanza, a condanna penale

---

tualmente procedere ad una elezione prima della chiusura della revisione in corso, essa si svolgerebbe in base alla lista divenuta definitiva dopo il 30 giugno dell'anno precedente, i cui inscritti avevano a quell'epoca già raggiunta la maggiore età.

282

ed a trasferimento di residenza. La revisione è fatta dalla Commissione comunale con l'assistenza del Segretario, senza l'intervento della Commissione mandamentale, alla quale sono, però, comunicate le variazioni apportate alla lista, con facoltà di richiedere al Comune gli atti relativi; ogni variazione è, altresì, notificata entro dieci giorni all'elettore interessato.

Tutti gli atti concernenti l'esercizio del diritto elettorale sono redatti in carta libera e non soggetti ad alcuna tassa o diritto, tanto per uso amministrativo che in sede giudiziaria. Essi, ad esclusione dei documenti personali, sono sempre ostensibili a chiunque; le liste possono da chiunque essere copiate, stampate e messe in vendita.

18. — Leva militare e reclutamento.

Rientrano nel campo della legislazione demografica, le norme che regolano il reclutamento delle forze armate dello Stato, attraverso lo svolgimento delle delicate complesse operazioni della leva militare, le quali, in effetti, traggono origine dalle risultanze dell'anagrafe della popolazione e dei registri dello stato civile. Queste operazioni sono intese ad assicurare l'adempimento del servizio militare da parte di tutti i cittadini, che vi siano obbligati ed ai quali esso è imposto dall'art. 52 della Costituzione, senza pregiudizio per la loro posizione di lavoro e per l'esercizio dei diritti politici. In osservanza di tal precetto costituzionale — comune, del resto, a tutti gli Stati moderni — sono soggetti all'obbligo militare tutti i cittadini dello Stato di sesso maschile, ad esclusione di coloro i quali, in applicazione del codice penale comune, siano incorsi in condanna, che importi interdizione perpetua dai pubblici uffici anche in base a sentenza straniera, cui sia stato dato riconoscimento nello Stato; correlativamente, nessun cittadino italiano può essere ammesso a pubblico ufficio se non provi di essere in posizione regolare rispetto agli obblighi di leva e di servizio militare. Questo si concreta con l'appartenenza alle forze armate di terra, di mare e dell'aria, il cui ordinamento, informato allo spirito democratico della Repubblica, è inteso ad assicurare che lo Stato, ad ogni evenienza e senza turbare le condizioni economiche del Paese, disponga di un certo numero di uomini disciplinati ed addestrati alle armi, per la difesa della Patria, in caso di guerra, e per la salvaguardia delle sue istituzioni e dei suoi interessi nel territorio nazionale, in tempo di pace.

L'ordinamento fondamentale in materia è contenuto nel Testo unico sul reclutamento approvato con R.D. 24 febbraio 1938, n. 329 e nel relativo regolamento 6 giugno 1940, n. 1481. Con legge 12 dicembre 1962, n. 1862, fu dal Parlamento delegata al Governo la facoltà di provvedere alla revisione delle disposizioni legislative in parola entro i limiti e secondo le direttive all'uopo fissati: a seguito di che è intervenuto il D.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237, cui, in coordinamento col ricordato Testo unico, faremo riferimento nella presente esposizione, limitata, peraltro, alle nozioni di carattere generale

283

sulle operazioni di leva e di arruolamento di competenza del Comune e degli organi che vi concorrono.

Come si è detto, il servizio militare di leva si compie nelle forze di terra (esercito) o nelle forze di mare (marina militare) o nelle forze dell'aria (aeronautica); ma le liste di leva dei cittadini, che vi sono obbligati, sono formate soltanto per le forze di terra e per quelle di mare, dalle quali sono prelevati i contingenti necessari alle forze dell'aria in base a valutazione dei requisiti fisici e psichici e delle particolari attitudini occorrenti per tale assegnazione.

A tutte le operazioni della leva militare provvede e sovraintende il Ministro per la difesa, alla cui dipendenza operano:

a) per la leva di terra: i *consigli di leva* e gli *uffici di leva*, retti da commissari di leva (le commissioni mobili preesistenti sono state soppresse);

b) per la leva di mare: i *consigli di leva di mare* e gli *uffici di leva di mare* delle capitanerie di porto.

All'estero, il servizio di leva è demandato alle autorità diplomatiche ed agli agenti consolari.

I Consigli di leva di terra, che erano istituiti in ciascuna provincia, sono stati ridotti a 32, essendosi raggruppate in una stessa sede due o più circoscrizioni territoriali, secondo la tabella allegata al ricordato decreto n. 237. I consigli sono composti: di un Commissario di leva, con funzione di presidente; di un ufficiale dell'esercito di grado non inferiore a capitano, con competenza di perito selettore attitudinario; di un ufficiale medico dell'esercito, anch'egli perito selettore attitudinario; di un ufficiale subalterno, in funzione di segretario (19). Alle sedute, che sono pubbliche, assiste, con voto consultivo, un ufficiale dell'arma dei carabinieri; vi interviene, senza diritto di voto, per ogni Comune e nell'interesse dei rispettivi amministrati, il Sindaco od un suo delegato, assistito dal Segretario comunale (*art.* 27 *decr. pres. n.* 237).

I consigli di leva di mare hanno sede e territorio di giurisdizione corrispondenti alle capitanerie di porto. Essi sono composti: del comandante del porto o dell'ufficiale più anziano, con funzione di presidente; di un ufficiale di porto del Compartimento marittimo; di un capitano di lungo corso, nominato dal Ministro per la difesa; di un ufficiale subalterno, in funzione di segretario senza voto; vi assiste, in qualità di perito sanitario, un ufficiale medico o, in mancanza, un medico chirurgo civile.

Gli uffici di leva, istituiti in ogni sede di distretto militare, sono alla diretta dipendenza del Ministro per la difesa ed hanno un proprio personale composto di commissari di leva; essi provvedono, in sedute ordinarie e straordinarie alle operazioni di leva per l'esame e l'arruolamento degli inscritti nelle liste di ciascun Comune. Le spese per i locali, l'arredamento, l'illuminazione e la pulizia delle sedi dei

---

(19) La qualifica di perito selettore, di nuova istituzione, è conferita dal Ministro per la difesa ad ufficiali delle varie armi e specialità, i quali abbiano frequentato e superato appositi corsi di preparazione nel campo delle attitudini somatico-funzionali.

284

consigli di leva sono a carico dei comuni dove essi hanno sede: le spese per i locali e gli archivi dell'ufficio di leva, che erano a carico dell'Amministrazione provinciale, sono state trasferite allo Stato con l'art. 2 della legge 16 settembre 1960, n. 1014.

Il 1° gennaio di ciascun anno, il Sindaco pubblica un manifesto per invitare i giovani, che compiono nell'anno stesso diciotto anni di età a farsi inscrivere nella lista di leva. Nello stesso mese, il Sindaco, sulla scorta dell'anagrafe della popolazione ed in base alle risultanze dei registri di stato civile, procede alla compilazione della lista di leva, la quale è pubblicata il 1° febbraio all'Albo pretorio e vi rimane per quindici giorni consecutivi, con diritto a tutti gli inscritti di presentare reclami, osservazioni e dichiarazioni entro il termine stesso. Nel corso del mese di marzo, la lista deve essere posta al corrente con le nuove inscrizioni e cancellazioni, dopo di che, autenticata e firmata dal Sindaco, è trasmessa all'ufficio di leva entro i primi dieci giorni di aprile.

Le operazioni di leva, che prima si svolgevano in due periodi, ora si compiono in unica sessione. Il Consiglio di leva procede alla verificazione della lista trasmessa dal Sindaco, dopo di che il Commissario di leva fa pubblicare in tutti i comuni un manifesto, dove si indicano il luogo, il giorno e l'ora in cui il Consiglio di leva inizierà le operazioni. Nello stesso tempo è, a cura del Sindaco, pubblicato l'elenco definitivo, dopo di che il Consiglio di leva procede all'esame personale degli inscritti, pronunciando i provvedimenti di esclusione per indegnità, di rivedibilità, di riforma oppure di arruolamento. Contro questi provvedimenti, gli interessati possono, entro novanta giorni, ricorrere al Ministro per la difesa, il quale decide dopo sentito il parere di una Commissione composta ai sensi dell'art. 30 del decreto n. 237.

L'obbligo di prestazione del servizio militare, salvo che il cittadino non ne sia esonerato per cause e circostanze riconosciute dalla legge (20), comincia al 1° gennaio dell'anno in cui egli compie il ventesimo anno di età e finisce al 31 dicembre dell'anno in cui abbia raggiunto il 45° anno di età per l'esercito od il 39° anno di età per la marina.

La *ferma* è quella parte dell'obbligo militare, che si compie sotto le armi o per chiamata di autorità (*ferma di leva*) o per propria elezione (*ferma speciale*). La ferma di leva ordinaria è di quindici mesi per le forze di terra e per l'aeronautica e di ventiquattro mesi per la marina; la ferma riducibile può avere una durata varia, che

---

(20) Si tratta di molteplici situazioni di natura individuale o sociale (per discendenza, per composizione familiare, per appartenenza ad ordini ecclesiastici di culti ammessi nello Stato, ecc.) previste in particolareggiate disposizioni del Testo unico e del decreto presidenziale la cui conoscenza può essere utilmente attinta quando debba farsene applicazione ad un caso specifico. Per quanto riguarda l'attitudine fisica, l'elenco delle imperfezioni e delle infermità, che escludono o limitano la prestazione del servizio, è contenuto nel D.P.R. 7 maggio 1948, n. 603. A norma delle leggi 8 novembre 1966, n. 1033 e 19 febbraio 1970, n. 75, il Ministero della difesa può rinviare o dispensare dal servizio di leva i cittadini che prestino servizio volontario civile in Paesi in via di sviluppo.

285

è determinata dal Ministro per la difesa. I cittadini dello Stato in possesso di determinati requisiti possono essere ammessi a contrarre volontario arruolamento, purché abbiano compiuto il diciassettesimo e non superato il ventottesimo anno di età.

Il Ministro per la difesa può concedere il ritardo della prestazione del servizio di leva fino al 26° anno di età ai militari, che siano studenti di istituti di istruzione superiore; fino al 27° anno per gli inscritti a corsi aventi la durata di cinque anni; fino al 28° anno per i corsi aventi durata superiore a cinque anni; fino al 30° anno per i laureati inscritti ai corsi di elettronica o di medicina aeronautica spaziale.

Il *congedo illimitato* spetta ai militari di qualsiasi ferma, che, all'atto in cui cessano dal servizio ove siano dispensati, conservano l'obbligo del servizio militare; il *congedo assoluto* spetta ai militari sotto le armi od in congedo illimitato, che, per età o per non idoneità, sono prosciolti da ogni obbligo di servizio militare.

Dall'obbligo del servizio militare possono essere esonerati gli « obiettori di coscienza » purché si impegnino a prestare un servizio civile in sostituzione di quello militare; la disciplina in materia è dettata dalla legge 15 dicembre 1972, n. 772.

Requisizioni militari.

Per affinità di argomento e trattandosi di obblighi e di adempimenti, la cui esecuzione incombe particolarmente ai comuni, ravvisiamo l'opportunità di esporre alcune sommarie nozioni sulla materia degli alloggiamenti militari e delle requisizioni per le forze armate.

Il R.D.L. 26 luglio 1917, n. 1513, convertito nella legge 7 giugno 1923, n. 1310 ed il relativo regolamento 16 gennaio 1927, n. 374 fanno obbligo alle autorità comunali di soddisfare le richieste di *alloggiamenti militari* per truppe di passaggio di precario stazionamento o con mezzi propri o con precetti personali (*biglietti di alloggio*) diretti agli abitanti in condizione di effettuare la somministrazione. Nel primo caso, il Comune deve assumere analogo impegno con l'autorità militare, a mezzo deliberazione, regolarmente approvata, dalla quale dovranno risultare i mezzi e le modalità con cui l'Amministrazione provvede ad assicurarsi la disponibilità dei locali occorrenti. Nel secondo caso, il Comune è tenuto a formare apposito ruolo degli abitanti nonché degli alberghi e locande, che siano in grado di ospitare a turno gli ufficiali e di apprestare alloggi per le truppe e nei confronti dei quali saranno, alla occorrenza, emessi i relativi precetti. Il ruolo è revisionato nel mese di gennaio di ciascun anno dalla Giunta municipale e depositato per quindici giorni in segreteria, con facoltà a chiunque di prenderne visione e di presentare gli eventuali ricorsi al Consiglio comunale, sui quali decide il Prefetto, cui spetta, altresì, di rettificare ed approvare il ruolo. L'autorità militare corrisponde al Comune un compenso per gli alloggi forniti nella misura fissata dalla tariffa approvata con legge 10 maggio 1970, n. 288, che ha abrogato la precedente legge 25 maggio 1954, n. 329.

286

19. — Documentazione amministrativa.

Per affinità di argomento trattiamo in questa sede dell'attività certificativa degli enti pubblici, alla quale una opportuna, sostanziale semplificazione è stata di recente apportata con conseguente notevole alleggerimento di adempimenti e di oneri già posti a carico del privato cittadino interessato.

Infatti, con legge 4 gennaio 1968. n. 15, modificata con legge 11 maggio 1971, n. 390, è stata disciplinata con nuove disposizioni tutta la materia riguardante la formazione della documentazione occorrente allo svolgimento di un procedimento amministrativo, regolando, altresì, con apposite norme, la consegna o la esibizione dei relativi atti alla pubblica Amministrazione nonché per la loro conservazione da parte di questa.

In relazione a tali obiettivi, la legge dispone che il cittadino, il quale abbia interesse ad aprire un procedimento amministrativo per una determinata finalità, deve farne domanda all'autorità competente, comprovando, con atti e documenti idonei, i fatti e le circostanze che sono alla base della sua richiesta nonché lo stato e le qualità soggettive relative alla persona dell'interessato medesimo. In sostituzione, peraltro, delle normali certificazioni, l'interessato può, con proprie personali e dirette dichiarazioni, anche contestualmente alla domanda e nello stesso foglio di questa, attestare i seguenti dati ed elementi:

1) la data di nascita;
2) la residenza;
3) la cittadinanza;
4) lo stato civile;
5) il godimento dei diritti politici;
6) lo stato di famiglia;
7) la nascita di figli;
8) il decesso del coniuge, di ascendenti e di discendenti;
9) la posizione agli effetti militari;
10) la iscrizione in albi od elenchi tenuti da pubbliche autorità od amministrazioni.

Le dichiarazioni relative ai fatti ed alle qualità ora indicate hanno efficacia *permanente*, nel senso che esse non hanno bisogno di essere avvalorate o confermate da successive certificazioni. A tale effetto, peraltro, la firma del dichiarante deve essere autenticata, il che può esser fatto da un notaio, da un Cancelliere di organo giudiziario, da un Segretario comunale o da altro funzionario comunale, incaricato dal Sindaco.

Come principio di carattere generale, la legge dichiara che la firma apposta dai pubblici funzionari o dai pubblici ufficiali sopra atti o certificati e sopra copie od estratti dagli stessi rilasciati non è soggetta a legalizzazione.

Ma, la legge del 1968 in principio richiamata (art. 3) ammette la possibilità di dichiarazioni sostitutive anche per accertare dati, fatti e qualità personali diverse da quelle ora elencate, sempre che tale

287

possibilità sia ammessa e riconosciuta da provvedimento emanato dalla stessa autorità od Amministrazione pubblica, cui la dichiarazione deve essere presentata. In tal caso, però, la dichiarazione prodotta dall'interessato non ha efficacia permanente, bensì soltanto *temporanea*, nel senso che, a conclusione favorevole della istanza o della richiesta dell'interessato, questi potrà ottenere il relativo provvedimento da parte dell'Amministrazione competente solo se egli esibisce la normale documentazione od integrazione od in sostituzione della dichiarazione personale già prodotta con la istanza.

Come si sa, per taluni procedimenti amministrativi è spesso richiesto che la esistenza di determinati fatti od eventi sia accertata attraverso la dichiarazione giurata resa dinanzi ad un pubblico ufficiale da persone idonee, le quali dei fatti o degli eventi stessi siano a piena e diretta conoscenza (atto di notorietà). Orbene, la legge della quale ci occupiamo, ammette anche la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ma soltanto entro i limiti seguenti:

a) che la dichiarazione sia resa personalmente dall'interessato e dallo stesso sottoscritta;

b) che i fatti, le circostanze e gli elementi, che costituiscono il contenuto della dichiarazione, risultino a conoscenza *diretta* del dichiarante e non da lui appresi o conosciuti attraverso altre persone;

c) che la dichiarazione sia resa alla presenza del funzionario competente a ricevere la documentazione, o di un notaio o da un Cancelliere giudiziario o dal Segretario comunale o da altro funzionario delegato dal Sindaco;

d) che la firma del dichiarante sia autenticata dal funzionario, che riceve la dichiarazione.

Al fine di garantire la pubblica fede, la legge espressamente dichiara applicabili a tutti i casi di mendaci dichiarazioni le pene stabilite nell'art. 496 del codice penale.

Omettiamo di proposito la riproduzione, il richiamo o la illustrazione di disposizioni della legge in esame, le quali disciplinano particolari adempimenti o situazioni, che non richiedono la partecipazione o l'intervento del Segretario comunale.

A titolo puramente informativo per il caso di eventuale consultazione, aggiungiamo che con diffusa e particolareggiata circolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha emanato precise direttive ed istruzioni per l'applicazione della legge relativa alla documentazione amministrativa ed alla legalizzazione e autenticazione di firme (21).

---

(21) PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - UFFICIO RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, circolare 21 ottobre 1968, n. 708.8.8.

288

CAPITOLO QUARTO

POLIZIA

LEGISLAZIONE

R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, *Regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale* (Testo unico 21 maggio 1908, n. 269).
R.D. 18 giugno 1931, n. 773, *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.*
R.D. 6 maggio 1940, n. 635, *Regolamento per l'esecuzione del Testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza.*
R.D. 3 marzo 1934, n. 383, *Testo unico della legge comunale e provinciale.*
Legge 8 marzo 1949, n. 277, *Abrogazione e sostituzione dell'art. 19 del Testo unico della legge comunale e provinciale* (Testo unico 3 marzo 1934, n. 383).
D.P.R. 30 giugno 1959, n. 420, *Regolamento per l'esecuzione del Testo unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale* (e successive modifiche).

20. — Concetto di polizia.

Nei tempi antichi e secondo il suo significato etimologico (dal greco *polis* = città), la parola *polizia* richiamava e racchiudeva il concetto di ordinamento e funzionamento dello Stato, sicché la sua espressione si identificava con la stessa cosa pubblica; in prosieguo di tempo e precisamente nel corso del secolo XV, la parola assunse il particolare significato di ordine e di sicurezza pubblica, indicativa di attribuzioni e funzioni di speciali organi dello Stato; in un terzo momento, la nozione si estese fino a comprendere l'attività amministrativa dello Stato, diretta all'assolvimento di quella che rappresenta la sostanziale finalità dell'ordinamento giuridico, cioè il mantenimento dell'ordine, la protezione e la tutela delle persone e delle cose contro ogni minaccia di turbativa, il miglioramento del pubblico costume, la conservazione e l'incremento della prosperità generale.

Questa nozione esprime il concetto moderno della polizia, la quale può, con le parole del Ranelletti, definirsi: « *il complesso delle attività, che si esplicano nel campo dell'amministrazione interna regolando e limitando la condotta dei singoli, anche eventualmente a mezzo di coazione, al fine di garantire la società contro ogni turba-*

289

mento o danno, che un fatto umano potrebbe arrecare ai singoli ed alla collettività ».

La definizione data impone, innanzitutto, la necessità di distinguere il concetto di polizia, che si concreta in un'attività puramente amministrativa, da quello di giustizia, che compendia una funzione di natura giurisdizionale. È evidente, infatti, che l'attività di polizia provvede a garantire la sicurezza e l'ordine sociale spiegando opera di vigilanza e di pronto e diretto intervento quando occorra impedire o rimuovere ogni causa concreta di danno o di pericolo pubblico, mentre la funzione di giustizia provvede ad attuare la sicurezza sociale contro la violazione di norme giuridicamente tutelate, applicando le sanzioni e le misure punitive con le forme proprie della giurisdizione (22).

Per quanto riguarda la funzione di polizia, è da osservare che il complesso delle attività, con cui essa si esercita, corrisponde a tre sue specifiche denominazioni: polizia amministrativa; polizia di sicurezza; polizia giudiziaria.

È funzione di *polizia amministrativa* quella che riflette la protezione dei vari interessi di carattere sociale collegati con le corrispondenti attività della pubblica Amministrazione, attraverso la tutela e la difesa della esistenza, della conservazione e della integrità di determinate cose e situazioni, al fine di evitare che gli attacchi dei singoli, distruggendole o manomettendole, possano danneggiare l'ordine giuridico costituito.

Polizia di sicurezza è, invece, quella avente per obbiettivo la difesa dell'illecito comportamento dei singoli contro l'ordine giuridico esistente, specialmente riguardo all'integrità dello Stato e delle sue istituzioni, contro la libera funzione dei pubblici poteri, contro la pacifica convivenza e la pubblica tranquillità; in vista dei quali fini, appunto, essa suole qualificarsi: polizia di diritto.

La *polizia giudiziaria*, infine, pur contribuendo, con la sua particolare attività, al mantenimento dell'ordine giuridico, ha per oggetto lo specifico còmpito di prender notizia, anche per propria iniziativa, dei reati e dei fatti criminosi, impedendo che essi vengano portati ad ulteriori conseguenze, ricercandone i colpevoli, assicurandone le prove e raccogliendo quanto possa servire alla punizione dei responsabili, in applicazione della legge penale (*art.* 219 *codice procedura penale*); essa ha pure funzioni esecutive dei provvedimenti dati dal giudice in materia di perquisizioni personali e domiciliari, di mandati di cattura, di ordini di comparizione o di accompagnamento e di libertà provvisoria.

Tralasciando la polizia giudiziaria, che esula dall'argomento in oggetto e rinviando al paragrafo successivo quanto sarà da dire sulla polizia di sicurezza, rispetto alla polizia amministrativa devesi

---

(22) Questa distinzione non viene meno anche se, dato lo scopo sostanzialmente comune della polizia e della giustizia, frequenti interferenze si manifestano fra giurisdizione ed amministrazione, per cui molte volte l'autorità giudiziaria compie atti, che hanno intrinseca natura amministrativa e la stessa Amministrazione compie atti di intrinseco carattere giurisdizionale.

290

aggiungere che, essendo suo specifico obbietto tutta l'attività della pubblica Amministrazione in ciascuna delle sue diverse manifestazioni, essa deve considerarsi come accessoria di ogni singola funzione amministrativa, di cui agevola e soccorre l'esercizio, rendendo possibile il conseguimento di risultati, che non potrebbero ottenersi mediante la sola attività positiva. Ne discende che la polizia amministrativa si ripartisce in tanti diversi rami quante sono le direzioni dell'attività amministrativa, distinguendosi in: polizia sanitaria, polizia edilizia, polizia stradale, secondo la funzione amministrativa che essa si propone di affiancare.

In ogni caso, la funzione della polizia amministrativa si esplica mediante limitazioni e divieti imposti direttamente da norme di diritto pubblico o, in forza di queste, da atti amministrativi, generali o particolari, che importano, di regola, un obbligo di *non fare* per i soggetti destinatari della norma o dell'atto; limitazioni o divieti attuati quando non siano osservati, da riparazione coatta od eliminazione del mal fatto. È da notare, però, che la funzione di polizia si può anche esplicare con un'attività di prevenzione mediata delle cause di turbamento dell'ordine pubblico e di pericolo o di danno per i singoli e la collettività, subordinando l'esercizio di determinate attività a speciali permessi, licenze od autorizzazioni, le quali, pur differenziandosi da quelle, che sono necessarie per i fini della polizia di sicurezza, presuppongono ugualmente il concorso di determinate condizioni soggettive od oggettive e, in caso di inosservanza alle prescrizioni con esse imposte, possono essere sospese o revocate, salvo, ove ne sia il caso, l'applicazione di più gravi sanzioni all'uopo comminate da disposizioni generali di carattere penale.

21. — La polizia di sicurezza.

Per raggiungere gli scopi di istituto — cui abbiamo fatto cenno — l'autorità di pubblica sicurezza esercita una complessa attività, che si può considerare in tre momenti diversi ed in rapporto al contenuto ed all'oggetto particolare, che è proprio a ciascun momento.

Questa attività è, anzitutto, attività di vigilanza, affinché siano rispettate le condizioni, la cui esistenza costituisce il presupposto dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, come ordinato vivere sociale e garanzia di tutela per tutti e per ciascuno nel territorio di sovranità dello Stato. In secondo luogo, quando per non essersi rispettate le suddette condizioni, sorga il pericolo di turbamento dell'ordine pubblico e di menomazione della sicurezza pubblica, l'attività degli organi di polizia interviene per rimuovere od impedire questo pericolo, spiegando attività diretta ed immediata di prevenzione. Infine, se, oltre a non rispettarsi le indicate condizioni, che assicurano la consociazione, siasi verificato od apparisca imminente od anche sia soltanto possibile il pericolo di una condotta individuale o di una concreta situazione di fatto, che richieda di essere rimossa, l'autorità fa uso anche di mezzi coercitivi, adoperando, se occorra, la forza.

241

I tre momenti non si possono, peraltro, considerare indipendenti l'uno dall'altro, in quanto la vigilanza è, sostanzialmente, attività di prevenzione e, come questa, non potrebbe essere attuata senza la prima, così entrambe concorrono all'esercizio dell'azione necessaria per allontanare il danno od il pericolo o per impedirne od attenuarne le conseguenze. Vigilanza ed azione hanno, quindi, un fine comune, che è quello della prevenzione, mentre l'intervento repressivo e coercitivo esercitato dall'autorità di pubblica sicurezza, quando essa non si trova più di fronte ad un pericolo temuto, sibbene in una situazione di danno o di pericolo attuale, ha lo scopo di rimuovere tale situazione e di impedirne le più gravi conseguenze. Agli effetti della prevenzione, l'esercizio di determinate attività è, talvolta, sottoposto, al rilascio di permessi o di autorizzazioni o di licenze, il cui possesso, peraltro, non elimina la responsabilità del titolare e non esclude, quindi, in caso di necessità, l'emanazione di provvedimenti ostativi, i quali, per raggiungere lo scopo, cui sono diretti, devono essere eseguiti con le modalità che saranno tra poco indicate.

L'autorità di pubblica sicurezza è provinciale e locale. Il Prefetto ed il Questore sono autorità provinciali: il Prefetto tutela l'ordine pubblico e sovraintende alla sicurezza pubblica, disponendo della forza pubblica e potendo richiedere, ove occorra, l'impiego delle forze armate (art. 19 Testo unico della legge comunale e provinciale del 1924, sostituito dalla legge 8 marzo 1949, n. 277); il Questore ha la direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e di ordine pubblico ed esercita, alle dipendenze del Prefetto, tutte le attribuzioni deferite dalla legge alla di lui competenza (art. 1 Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773 e art. 3 regolamento 6 maggio 1940, n. 635). È autorità locale, il funzionario preposto all'Ufficio di pubblica sicurezza in ciascun Comune e, dove un tale Ufficio non sia istituito, il Sindaco o chi ne fa le veci, tranne nel caso che, pur non esistendo un Ufficio di pubblica sicurezza, il Prefetto abbia incaricato un funzionario di altro ufficio distaccato di vigilare sull'andamento dei servizi in Comune vicino. È da ricordare, però, che, oltre a questa funzione, che al Sindaco proviene dalla legge di pubblica sicurezza, l'art. 152 del Testo unico della legge comunale e provinciale 1915 a lui assegna di vigilare, come Ufficiale del Governo, su tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico, informando le autorità superiori di qualsiasi evento di tal genere.

Il servizio di pubblica sicurezza dipende dal Ministro per l'interno ed è eseguito, sotto la direzione dei predetti funzionari, dagli ufficiali e dagli agenti di pubblica sicurezza. Sono ufficiali di pubblica sicurezza: gli ispettori generali e regionali, i questori, i vice questori, i commissari ed i vice commissari; essi si considerano permanentemente in funzione e, eccettuati gli ispettori, i questori ed i vicequestori, sono anche ufficiali di polizia giudiziaria. Sono agenti di pubblica sicurezza e considerati anch'essi in permanente servizio: i carabinieri, gli agenti del Corpo di pubblica sicurezza, le guardie di finanza, le guardie carcerarie, le guardie urbane, campestri, fore-

292

stali e gli altri agenti nominati dalle province e dai comuni e riconosciuti dal Prefetto. Rispetto a questi ultimi è da osservare che, mentre gli agenti dipendenti dallo Stato acquistano sin dalla nomina la qualifica di agenti di pubblica sicurezza, quelli dipendenti dagli enti locali, pur nominati in conformità di regolamenti debitamente approvati, devono avere tale riconoscimento con apposito decreto del Prefetto, in mancanza di che essi sono abilitati alle funzioni di agenti comunali, ma non assumono la veste di agenti di pubblica sicurezza. La qualifica di Ufficiale di pubblica sicurezza è ora attribuita, entro i limiti delle loro funzioni, anche alle *ispettrici* ed alle *assistenti* appartenenti al Corpo di polizia femminile, istituito con la legge 7 dicembre 1959, n. 1083, per la prevenzione dei reati contro la moralità pubblica e l'ordine delle famiglie nonché per la vigilanza e l'assistenza nei riguardi delle donne e dei minori.

Le funzioni demandate alle autorità di pubblica sicurezza sono relative all'ordine pubblico, alla sicurezza ed all'incolumità dei cittadini ed alla tutela del loro patrimonio. Essa ha, inoltre, il còmpito di esercitare una funzione conciliativa dei privati dissidi che, però, non è un duplicato di quella del conciliatore, perché essa è relativa non soltanto a controversie di natura economica, bensì a qualsiasi oggetto e non è vincolata alla osservanza di formalità procedurali.

Sarebbe, peraltro, superflua e non pertinente alle finalità della presente trattazione una pedissequa e particolareggiata riproduzione delle disposizioni, con cui il già citato Testo unico ed una numerosa serie di norme integrative e complementari disciplinano la complessa materia dei provvedimenti demandati all'autorità di polizia nello svolgimento delle sue funzioni (23). Ci limiteremo, pertanto, a segnalare quelle disposizioni, la cui applicazione può rientrare nella competenza del Sindaco di un piccolo Comune, nel quale, mancando un Ufficio di pubblica sicurezza, egli è chiamato ad esercitare le relative funzioni. Esse sono:

art. 1: vigilanza in genere sul mantenimento dell'ordine pubblico;

art. 3: rilascio della *carta di identità*, di cui in mancanza di

---

(23) Tengasi presente, ad ogni modo, che numerose disposizioni del Testo unico originario risultano oggi modificate o sostituite da successivi provvedimenti legislativi, fra cui sono da ricordare: il D.L. 22 novembre 1956, n. 1274, per la fabbricazione e l'uso di armi e strumenti atti ad offendere; la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che ha modificato gli artt. 164 a 176 dello stesso Testo unico riguardanti l'ammonizione ed ha sostituito gli artt. 180 a 189, riguardanti il confino di polizia; la legge 12 dicembre 1960, n. 1591, che ha regolato l'affissione in pubblico di scritti e disegni, ecc.

Molte altre sono da considerare non operanti, essendone stata dichiarata l'illegittimità da parte della Corte Costituzionale, come: la disposizione dell'articolo 4, concernente la sottoposizione a rilievi segnaletici (sentenza n. 30 del 27 marzo 1962); le norme contenute nell'art. 18 per le riunioni non tenute in luogo pubblico (sentenza n. 27 del 31 marzo 1958); la disposizione dell'art. 25, riguardante le cerimonie religiose all'aperto (sentenza n. 45 dell'8 marzo 1957); le norme dell'art. 157, riguardanti il rimpatrio obbligatorio delle persone sospette (sentenza n. 2 del 14 giugno 1956), che furono sostituite con la già citata legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ecc.

293

altro valido documento di identificazione, fra quelli previsti dagli artt. 292 e 293 del regolamento, sono tenute a fornirsi le persone di età superiore a 15 anni; con D.M. 2 settembre 1957 è stato fissato un nuovo modello, sul quale può essere apposta l'autorizzazione a compiere viaggi turistici senza passaporto negli Stati aderenti all'apposita convenzione internazionale;

artt. 15 e 16: facoltà di ordinare la comparizione personale di chiunque e di accedere in qualsiasi ora nei locali destinati ad attività soggette ad autorizzazioni di polizia;

art. 57: rilascio di licenze per spari ed esplosioni pericolose;

art. 59: facoltà di regolare l'accensione delle stoppie nei campi e nei boschi;

art. 61: facoltà di disciplinare gli accessi sulle pubbliche vie;

art. 62: autorizzazione all'esercizio delle funzioni di portieri di stabili ed uffici;

art. 64: disciplina, in mancanza di disposizioni legislative delle manifatture, fabbriche e dei depositi di materie insalubri o pericolose;

art. 66: disciplina dell'esercizio di mestieri rumorosi od incomodi;

art. 69: rilascio di permessi temporanei per dare pubblici trattenimenti;

art. 74: facoltà di sospendere manifestazioni o rappresentazioni, già autorizzate, quando possano dar luogo a disordini;

art. 85: autorizzazione all'uso della maschera in luoghi pubblici ed in tempo stabilito;

artt. 90-96: parere sulle domande di apertura di esercizi pubblici e sull'orario di attività degli stessi;

art. 103: concessione di temporanee licenze di pubblico esercizio in occasione di straordinario concorso locale;

art. 108: ricezione delle dichiarazioni da parte degli esercenti l'affitto di camere e di appartamenti, la cui disciplina è regolata dalla legge 16 giugno 1939, n. 1111;

art. 121: iscrizioni nel registro degli esercenti mestieri ambulanti;

art. 126: ricezione delle dichiarazioni dei commercianti di cose antiche e di oggetti usati;

art. 142: ricezione delle dichiarazioni di soggiorno degli stranieri nello Stato;

art. 153: ricezione delle denunzie da parte degli esercenti professioni sanitarie per gli affetti da infermità mentale e degli intossicati da alcool o da stupefacenti;

art. 154: segnalazione al Prefetto delle persone inabili a lavoro proficuo e da sottrarre all'accattonaggio.

Coloro che intendano recarsi all'estero per qualsiasi motivo devono essere muniti di *passaporto*, il cui rilascio è disciplinato dalla legge 21 novembre 1967, n. 1185. Di utile consultazione sull'argomento è la circolare del Ministero dell'interno — Direzione generale di P.S. — del 22 dicembre 1967, n. 300/5602/21.106. Gli interessati devono farne richiesta all'Ufficio di pubblica sicurezza e, ove questo

294

manchi nel Comune di residenza, al Sindaco, il quale, con proprio nulla osta o con le eventuali osservazioni, la trasmette entro ventiquattro ore all'autorità competente per l'autorizzazione e, ove questa non occorra, direttamente al Prefetto, come autorità di pubblica sicurezza. L'autorizzazione da parte dell'autorità militare è necessaria per accertare che il richiedente è in regola con gli obblighi di leva. Coloro che, espatriando, lasciano in Italia persone affidate alle loro cure, devono unire alla richiesta di passaporto il consenso di queste, se si tratta di maggiorenni oppure l'*atto di affidamento* ad altre persone, se si tratta di minori. Non possono ottenere il passaporto coloro che debbono scontare una pena restrittiva della libertà personale o contro i quali sia stato emesso mandato di cattura o di comparizione.

In base ad accordi con alcuni Stati non è necessario per recarsi all'estero per motivi turistici il passaporto, ma è sufficiente la carta di identità personale.

Come si è detto, nei comuni, in cui non sia alcun ufficiale di polizia giudiziaria, il Sindaco assume e ne esercita le relative funzioni sotto la sorveglianza del Procuratore della Repubblica e con l'obbligo di eseguire gli ordini del Giudice istruttore e del Pretore, sotto la responsabilità, che gli incombe ai sensi dell'art. 229 del codice di procedura penale. In tale veste, egli deve prender notizia di qualsiasi delitto o contravvenzione riferendone alla competente autorità e ricevere gli atti di querela delle parti lese trasmettendoli senza indugio al Pretore ai sensi dell'art. 9 e seguenti del codice di procedura penale.

L'art. 5 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza stabilisce che i provvedimenti emanati in materia sono eseguiti in via amministrativa, indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale e che, in caso di inottemperanza da parte dell'interessato e con preavviso di tre giorni o di minor durata per ragioni di urgenza, può farsi luogo all'esecuzione di ufficio a spese dell'obbligato ed eventualmente con l'uso della forza pubblica, salvo il ricorso in via gerarchica al Ministro per l'interno, che, però, non ha effetto sospensivo. Similmente, l'art. 20 del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 autorizza il Prefetto ad emanare ordinanze di carattere contingibile ed urgente per motivi di sicurezza pubblica interessanti la Provincia o più comuni della medesima, mentre l'articolo 153 del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1915 riconosce analoga facoltà al Sindaco nell'àmbito del territorio comunale; anche per tali ordinanze, in caso di inottemperanza entro il termine predetto, è consentita esecuzione di ufficio, con eventuale uso della forza ed a spese dell'interessato, il quale è ammesso a ricorrere, anche per il merito, al Tribunale amministrativo regionale.

22. — La polizia locale.

Nel corso della presente trattazione, abbiamo avuto occasione di esaminare, nella opportuna sede, quelle funzioni del Comune, che

295

rientrano prevalentemente nell'attività sociale della pubblica Amministrazione e che, concretandosi nella prestazione di servizi pubblici diretti a favorire la vita fisica ed economica dei cittadini, costituiscono la parte più elastica e maggiormente espansiva dell'attività comunale. Ma, altre funzioni di natura esclusivamente giuridica rientrano, del pari, nella sfera della competenza comunale, le quali, se non suscettibili di notevole estensione, presentano, tuttavia, un aspetto caratteristico ed assai importante della vita dell'Ente, in quanto, nell'esercizio di esse, il Comune si presenta come soggetto di autonomia, mediante un'attività normativa e regolamentare e, al tempo stesso, soggetto di autarchia, mediante una concreta attività amministrativa, diretta al conseguimento dei propri fini che sono, in definitiva, anche i fini dello Stato.

La vigente Costituzione attribuisce alla competenza amministrativa e legislativa delle regioni (artt. 117 e 118) le materie della polizia urbana e rurale: al trasferimento delle relative competenze si è provveduto con il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1, il quale all'articolo 2 dispone: « Sono trasferite alle regioni a statuto ordinario, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di polizia locale urbana e rurale svolta dagli enti locali.

« Le regioni trasmettono al Commissario del Governo copia dei regolamenti comunali in materia di polizia locale urbana e rurale e degli eventuali atti di modifica degli stessi, dopo che questi sono divenuti esecutivi ai sensi delle disposizioni in vigore.

« Restano ferme le attribuzioni degli organi statali attinenti alla pubblica sicurezza ».

Il successivo art. 3 dello stesso D.P.R. stabilisce che: « Fino a quando non sia provveduto con legge dello Stato al riordinamento ed alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali sono conservate alle province ed ai comuni le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale esercitate nella materia di cui al precedente art. 2.

« Si intendono sostituiti gli organi centrali e periferici dello Stato con gli organi della Regione in tutti i casi in cui le disposizioni vigenti, nella materia di cui al precedente primo comma, facciano riferimento, per quanto riguarda le funzioni degli enti locali, a funzioni amministrative degli organi od uffici centrali o periferici dello Stato ».

I comuni provvedono alle funzioni inerenti all'attività di polizia, mediante l'emanazione di norme regolamentari. Il regolamento, deliberato dal Consiglio comunale nelle forme normali e pubblicato per 15 giorni all'Albo pretorio, è sottoposto al controllo di merito da parte del Comitato regionale di controllo; a cura della Regione va, poi, trasmessa al Commissario di Governo copia del regolamento. Tale trasmissione è richiesta per l'esercizio del potere governativo di annullamento, ai sensi dell'art. 6 del Testo unico 3 marzo 1934, n. 383, nel caso di illegittimità delle norme.

La disciplina delle attività di polizia locale è, per alcune ma-

296

terie, riservata alla piena ed autonoma competenza del Comune, che vi provvede con l'emanazione di regolamenti indipendenti; per altre materie la disciplina è regolata da provvedimenti legislativi e normativi di carattere generale e su di esse, pertanto, la facoltà regolamentare dell'Ente locale può essere esercitata soltanto al fine di adeguare l'esecuzione alle situazioni ed esigenze locali, ma sempre entro i limiti consentiti dalle leggi e nel rispetto dei principi da questi segnati.

Polizia urbana e rurale.

Le materie, che possono essere oggetto di regolamento locale, sono, a titolo puramente esemplificativo e non tassativo, indicate negli artt. 109, 110 e 111 del regolamento 12 febbraio 1911, n. 297, tuttora in parte vigente. Ma, per quanto riguarda la *polizia urbana*, contemplata nell'art. 109, è da ricordare che la facoltà di imporre mète o calmieri sui generi alimentari, di cui al n. 2 del relativo elenco, fu soppressa con R.D.L. 19 maggio 1930, n. 774; che la materia compresa sotto i nn. 3 e 4 è stata introdotta nell'art. 344 del vigente Testo unico delle leggi sanitarie; che la disciplina del traffico della circolazione è attualmente regolata dal codice della strada; che le misure di cautela contro gli incendi (n. 9) sono previste da leggi speciali; che la disciplina del suono delle campane è, dopo la stipulazione del Concordato con la Santa Sede, di esclusiva competenza dell'autorità ecclesiastica.

La disciplina del *commercio fisso* — che era abitualmente inserita nei regolamenti di polizia urbana — fu legislativamente regolata con il R.D.L. 16 dicembre 1926, n. 2174, il quale dispose che tutti gli esercenti la vendita all'ingrosso ed al minuto di qualsiasi genere, in negozi o depositi aperti al pubblico, avevano l'obbligo di fornirsi di una speciale *licenza di commercio*, rilasciata dal Sindaco, previo parere non vincolante di un'apposita Commissione costituita dal Consiglio comunale con la rappresentanza dei commercianti e dei prestatori di opera intellettuali e manuali. L'obbligo della cauzione, prevista dalla citata legge, venne soppresso con la legge 12 luglio 1950, n. 591; la licenza poteva essere negata se il richiedente non fosse stato in possesso dei requisiti richiesti dagli artt. 11 e 92 della legge di pubblica sicurezza e se il numero degli esercizi similari già esistenti fosse stato ritenuto sufficiente rispetto allo sviluppo edilizio del Comune ed alle esigenze della popolazione; contro il diniego, l'interessato poteva ricorrere agli organi di giustizia amministrativa. La materia è stata ora profondamente innovata dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, per quanto riguarda l'apertura degli esercizi di vendita e dalla legge 1° giugno 1971, n. 425, per quanto riguarda la chiusura settimanale degli esercizi.

A norma delle dette leggi l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento degli esercizi di vendita al minuto sono soggetti ad autorizzazione del Sindaco, rilasciata previo il parere di un'apposita Commissione ed in conformità ad un piano comunale relativo alla

297

rete distributiva; per gli esercizi con più di 400 mq. in comuni con meno di 10 mila abitanti e per le grandi strutture di vendita, l'autorizzazione del Sindaco dev'essere preceduta dal nulla osta della Regione.

Il rilascio delle autorizzazioni deve avvenire in conformità a quanto determinato nelle tabelle merceologiche da parte del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; i comuni hanno, però, facoltà, previo consenso del detto Ministero, di introdurre parziali modifiche alle tabelle stesse in relazione all'esigenza e alle tradizioni locali, sentito il parere delle associazioni locali dei commercianti. Avendo i pubblici esercizi l'obbligo di chiudere per un giorno di riposo settimanale, è dato al Sindaco il potere di predisporre annualmente, sentito il parere delle organizzazioni provinciali degli esercenti e dei lavoratori, delle camere di commercio e degli enti turistici locali, i turni obbligatori di chiusura, assicurando che, in ogni zona abitata, ci sia un adeguato numero di esercizi aperti.

Anche l'esercizio del *commercio ambulante* è, dalla legge 5 febbraio 1934, n. 327, subordinato al possesso di apposita licenza rilasciata dal Sindaco su *conforme* parere di una Commissione, nominata dal Prefetto, presieduta dal Sindaco e costituita di due rappresentanti dei commercianti e di due venditori ambulanti; il richiedente deve essere inscritto nel registro degli esercenti mestieri ambulanti, tenuto dall'autorità locale di pubblica sicurezza (art. 122 del relativo Testo unico).

Le norme di *polizia stradale*, indicate nei nn. 5 e 6 del ripetuto art. 109 e relative alla disciplina della circolazione e del corso pubblico entro il centro urbano e fuori di esso, devono, oggidì, essere adeguate alle disposizioni contenute nel Testo unico approvato con D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, e nel relativo regolamento 30 giugno 1959, n. 420, limitatamente agli obblighi ed alle facoltà che il codice della strada ha specificamente riservato ai comuni. Le norme di carattere permanente possono essere inserite nei regolamenti di polizia urbana; quelle occasionali e di durata temporanea possono essere emanate con ordinanze del Sindaco; in ogni caso, i divieti e le limitazioni imposte al traffico devono essere resi noti con l'apposizione di segnali stradali o, in caso di urgente necessità, dagli agenti del traffico.

Analogo rilievo deve farsi sull'art. 110 dello stesso regolamento comunale e provinciale, in quanto le più importanti materie in esso elencate nel campo della *polizia rurale* sono attualmente disciplinate da altri provvedimenti legislativi o regolamentari quali: il codice penale (artt. 636, 637 e 672) per la omessa custodia degli animali e per i furti campestri; il codice civile (art. 866 e segg.) per la tutela dei pascoli e della proprietà rurale; il D.L. 1° settembre 1918, n. 1446, per il regime delle strade vicinali, ed altri. La formazione del regolamento di polizia rurale deve essere preceduta dal parere della Camera di commercio, industria e artigianato (art. 3 legge 16 giugno 1927, n. 1071).

298

Deve, invece, considerarsi abrogato l'art. 111 del ripetuto regolamento comunale e provinciale, il quale elencava le materie che potevano formare oggetto dei regolamenti edilizi comunali. Detto articolo è stato, infatti, sostituito dall'art. 33 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, che fa obbligo a tutti i comuni, senza distinzione, di adottare un regolamento edilizio, specificamente indicando le norme da inserirvi in armonia con le disposizioni contenute nella legge stessa e nel Testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265.

Il regolamento edilizio suddetto va deliberato dal Consiglio comunale ed è soggetto a controllo di merito da parte dell'autorità tutoria (prima G.P.A., ora Comitato regionale di controllo).

A norma dell'art. 36 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, così come modificato dal primo comma dell'art. 12 della legge 6 agosto 1967, n. 765, « i regolamenti edilizi dei comuni sono approvati con decreto del Provveditorato regionale alle opere pubbliche sentita la Sezione urbanistica regionale e la competente Soprintendenza entro il termine di 180 giorni dalla presentazione ». Lo stesso articolo, al secondo comma, soggiunge che: « Il Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per l'interno e per la pubblica istruzione può disporre l'approvazione del regolamento edilizio di determinati comuni con proprio decreto, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Ministero della pubblica istruzione ». Dalle dette autorità possono essere introdotte nel regolamento edilizio le modifiche che si ritengono necessarie.

Le dette disposizioni sono state modificate dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, che, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, ha trasferito alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative già esercitate dagli organi statali. Ai sensi dell'art. 1 del citato D.P.R. rientra nella competenza delle regioni l'approvazione dei regolamenti edilizi comunali; a norma, poi, del successivo art. 12, i provveditorati regionali alle opere pubbliche, comprese le sezioni urbanistiche presso i provveditorati medesimi, sono stati trasferiti alle regioni a statuto normale.

Per l'art. 31 della sopracitata legge urbanistica del 1942, così come modificato dall'art. 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765, chiunque intende, nell'ambito del territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere ad opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al Sindaco; ai fini dell'esame delle dette licenze è istituita, secondo le norme contenute nel regolamento edilizio, presso ogni Comune una Commissione edilizia, che dà al Sindaco un parere obbligatorio, ma non vincolante. La concessione della licenza è subordinata all'esistenza delle opere urbanistiche primarie od alla previsione, da parte dei comuni, di attuazione delle stesse nel successivo triennio od all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime. Il Sindaco deve provvedere sulla domanda di licenza entro 60 giorni dalla presentazione; scaduto tale termine,

299

senza che il Sindaco abbia provveduto, l'interessato può ricorrere contro il silenzio-rifiuto.

La licenza edilizia non può avere validità superiore ad un anno; qualora entro tale termine non siano stati iniziati i lavori l'interessato dovrà presentare istanza per il rinnovo.

Al Sindaco compete l'esercizio della vigilanza sulle costruzioni, che si eseguono nel territorio del Comune per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni del piano regolatore ed alle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione. Egli si avvale, a tal uopo, di qualsisi modo di controllo ritenuto opportuno incaricandone funzionari ed agenti di specifica competenza che, nei comuni di maggiore importanza, sono, talvolta, istituiti ed organizzati addirittura in Corpo di vigili edilizi.

Quando sia constatata l'inosservanza delle dette norme, prescrizioni e modalità esecutive, il Sindaco può adottare, secondo i casi, i seguenti provvedimenti:

1) ordinanza di immediata sospensione dei lavori, quando si tratti di costruzioni iniziate senza licenza edilizia o in difformità delle norme fissate o eccedenti i limiti consentiti dalla licenza o dal regolamento; l'ordinanza, che deve essere motivata, cesserà, però, di avere efficacia, se, entro un mese dalla notifica, non siansi adottati e comunicati i provvedimenti definitivi;

2) intimazione (o *diffida*, come erroneamente dice la legge) notificata al committente dei lavori ed all'impresa costruttrice, perché procedano, entro un termine fissato, alla demolizione dall'opera iniziata; questo provvedimento, che può essere o non preceduto dall'ordine di sospensione, è, però, necessario, perché possa farsi luogo eventualmente all'esecuzione diretta della demolizione;

3) ordinanza, con la quale, sentite la Commissione edilizia e la Sezione urbanistica compartimentale, si notifica all'interessato il giorno in cui sarà proceduto di ufficio ed a sue spese alla demolizione intimata e da lui non eseguita.

Le contravvenzioni.

L'inosservanza delle disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti di polizia costituisce illecito giuridico, sottoposto alle sanzioni penali e pecuniarie all'uopo stabilite, le quali sono sempre applicabili a carico degli inadempienti, al di fuori dei provvedimenti di diffida, di intimazione o di esecuzione forzata eventualmente emessi per la rimozione del fatto illecito o per la riparazione del danno determinato dalla trasgressione. In ogni caso, infatti, si fa luogo al procedimento contravvenzionale, a seguito di accertamento della infrazione da parte degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, in questi compresi, naturalmente, gli agenti ed i vigili comunali; con la differenza, però, che, ove si tratti di contravvenzione prevista in una disposizione di legge o di regolamento dello Stato, il verbale di accertamento è, senz'altro, rimesso al Pretore per il procedimento penale e l'applicazione della sanzione in essa prevista, mentre, per l'inosservanza ai regolamenti locali di

200

polizia, si segue la procedura segnata nell'art. 105 e segg. del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934.

Alla stregua di queste disposizioni, il colpevole può essere ammesso alla *conciliazione immediata* della contravvenzione versando nelle mani dell'agente, che l'ha accertata e contestata, la somma fissa preventivamente stabilita dalla Giunta municipale con deliberazione da pubblicare per otto giorni all'Albo pretorio. Ove questa facoltà non sia stata consentita oppure il contravventore non creda di avvalersene, il *verbale di accertamento* è a lui notificato con l'avvertimento che egli potrà, entro dieci giorni, presentarsi al Sindaco per conciliare la contravvenzione mediante *oblazione*, la quale potrà essere consentita solo se il colpevole provveda a risarcire il Comune o la parte lesa delle conseguenze della contravvenzione. Ove il contravventore non si presenti o la richiesta di conciliazione non pervenga, per qualsiasi motivo, a positivo risultato, il verbale è rimesso al Pretore, il quale fa luogo al procedimento penale con le formalità prescritte dagli artt. 506 e 507 del codice di procedura penale.

I verbali di contravvenzione devono essere annotati nell'apposito registro prescritto nelle « norme speciali » allegate al regolamento comunale e provinciale. Delle somme, comunque riscosse per ammende, è rilasciata al versante ricevuta staccata da un bollettario a matrice vidimato dal Sindaco e ne è fatto integrale versamento nella tesoreria del Comune; una quota delle ammende riscosse per contravvenzioni ai regolamenti locali, nella misura fissata dalle disposizioni regolatrici della materia, è devoluta ad un fondo speciale da ripartire, come premio di diligenza, fra gli agenti che hanno contribuito alla scoperta del reato ed all'accertamento della infrazione.

23. — Polizia igienico-sanitaria.

La formazione dei regolamenti di igiene presenta due notevoli particolarità rispetto alle analoghe manifestazioni della potestà normativa dei comuni, innanzitutto perché, a differenza di quanto si legge negli artt. 110 e 111 per i regolamenti di edilizia e di polizia locale, l'art. 112 del regolamento del 1911 non reca alcuna elencazione, nemmeno soltanto indicativa, delle materie che possono formare oggetto di disciplina locale nel campo della igiene pubblica, bensì richiama puramente e semplicemente l'applicazione delle disposizioni contenute nell'allora vigente Testo unico delle leggi sanitarie, oggi sostituito da quello 27 luglio 1934, n. 1265; in secondo luogo, perché, mentre l'emanazione dei regolamenti di edilizia e di polizia locale è del tutto rimessa all'autonoma determinazione dei comuni, l'art. 345 dell'or citato Testo unico rende obbligatoria la formazione del regolamento di igiene e sanità, demandandola finanche al potere sostitutorio del Prefetto, in caso di omissione o di ritardo da parte del Comune.

I regolamenti comunali di igiene, deliberati dal Consiglio, sono soggetti a controllo di merito sentito il parere del Consiglio provinciale di sanità; sono pubblicati per quindici giorni all'Albo pre-

301

torio ed inseriti nella raccolta, che l'ufficio comunale deve tenere a disposizione del pubblico.

Ai sensi dell'art. 344 del citato Testo unico delle leggi sanitarie, i regolamenti locali di igiene contengono le disposizioni richieste dalla topografia del Comune e dalle altre condizioni locali per l'assistenza medica, la vigilanza sanitaria, l'igiene del suolo e dell'abitato, la purezza dell'acqua potabile, la salubrità e la genuinità degli alimenti e delle bevande, le misure contro le malattie infettive, la polizia mortuaria e la polizia veterinaria (24). In questa sede, limiteremo la nostra esposizione alla materia della polizia sanitaria (vigilanza igienica e profilassi), rimandando a quanto è stato già detto altrove per la parte relativa all'organizzazione dei servizi ed a quanto diremo in seguito in merito all'assistenza medica, chirurgica ed ostetrica.

Per la tutela della *igiene del suolo e dell'abitato*, gli artt. 220 a 226 del Testo unico delle leggi sanitarie dispongono che i progetti per la costruzione di nuove case da destinare ad abitazione nel territorio urbano e rurale devono essere sottoposti al visto del Sindaco, il quale, previa ispezione dell'Ufficiale sanitario e di un ingegnere all'uopo incaricato e sentito il parere della Commissione edilizia, può concedere o negare la *licenza di abitabilità*, in questo secondo caso prescrivendo le misure o le modifiche da apportare alla costruzione per renderla rispondente alle esigenze igieniche; per sopravvenuti motivi, il Sindaco può, con propria ordinanza, dichiarare la inabitabilità in tutto od in parte di un edificio già occupato, disponendone lo sgombero.

Analoga autorizzazione del Sindaco, rilasciata su parere favorevole dell'Ufficiale sanitario e soggetta a vidimazione annuale, occorre per l'apertura di alberghi, pensioni (escluse quelle cosiddette « private o di famiglia »), locande, esercizio di affittacamere, ristoranti, trattorie, caffè ed osterie.

Per l'attivazione di un'industria o lavorazione insalubre basta, invece, farne denuncia al Sindaco, il quale, quando lo ritenga opportuno, può vietarne l'esercizio o subordinarlo a determinate cautele.

Allo stesso fine di tutela igienica, i regolamenti devono dettare norme per la raccolta ed il trasporto delle immondizie, per la difesa contro le mosche, per la tenuta delle scuderie, delle stalle e delle concimaie, per lo svolgimento di feste, fiere e mercati che, di solito, sono vietati in prossimità di ospedali o di istituti pubblici di ricovero o di cura.

Le norme relative alla *igiene degli alimenti*, già contenute nei Titoli IV e V del Testo unico delle leggi sanitarie, sono state sostituite ed integrate dalla legge 30 aprile 1962, n. 283, le cui disposizioni hanno conferito carattere decisamente preventivo alla vigilanza igienica in questo campo, applicando più validi criteri tecnici e

---

(24) L'art. 346 del Testo unico delle leggi sanitarie attribuisce alla Provincia l'emanazione del regolamento di polizia veterinaria, ma tale articolo è stato sostituito dall'art. 31 del D.P.R. 10 giugno 1955, n. 854, il quale, dettando norme per il decentramento dei servizi della sanità pubblica, fa obbligo ad ogni Comune o consorzio veterinario di adottare il regolamento in parola.

302

giuridici per l'accertamento delle responsabilità nelle varie fasi della produzione e del commercio. Misure di carattere generale sono fissate per le ispezioni degli stabilimenti, dei laboratori, depositi ed esercizi di vendita di sostanze alimentari nonché per il prelievo di campioni dei prodotti da parte del personale di vigilanza e di accertamento, il quale può procedere al sequestro delle merci e, occorrendo, alla distruzione di esse. A questa legge, peraltro, sono di corollario numerosi provvedimenti, in ogni tempo emanati, per la disciplina della fabbricazione e del commercio di prodotti alimentari e di bevande nonché dei loro componenti e derivati, come per il pane, per il latte, per le conserve alimentari, per le acque gassate e bibite non alcooliche. Alle sanzioni nella legge stessa comminate devono aggiungersi quelle fissate dal codice penale (artt. 440 e 515) quando le infrazioni assumano carattere delittuoso.

Nei regolamenti d'igiene devono essere previste le misure di vigilanza e di profilassi contro il diffondersi di *malattie infettive* o sospette tali, che gli esercenti la professione medica sono tenuti a denunciare al Sindaco e all'Ufficiale sanitario per l'adozione delle cautele igieniche necessarie. Queste malattie sono indicate in vari decreti del Ministero della sanità; ciascuna di esse (tubercolosi, malaria, lebbra, pellagra, tracoma, infezione venerea, ecc.) è oggetto di speciali disposizioni legislative. A fine di prevenzione sono disposte invece le vaccinazioni obbligatorie gratuite, cui i comuni sono tenuti a provvedere, apprestando i mezzi ed il personale all'uopo occorrenti.

Nel regolamento locale di *polizia veterinaria*, adottato dal Comune — come è stato detto nella nota che precede — in conformità del regolamento generale approvato con D.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320, devono essere contenute le norme per la vigilanza sui mercati di bestiame, sui macelli pubblici e privati, sulla produzione e sul commercio delle carni fresche, congelate e preparate di qualsiasi animale nonché le misure di profilassi contro la rabbia canina, mediante la cattura e l'abbattimento degli animali infetti. Il Comune è tenuto altresì, ad assicurare l'assistenza e le prestazioni gratuite da parte del veterinario condotto a tutti i possessori di bestiame inscritti nell'elenco degli aventi diritto all'assistenza medica gratuita. Infine, l'art. 160 del citato regolamento generale attribuisce al Sindaco di emanare, sentito il veterinario provinciale, qualsiasi provvedimento interessante la polizia zooiatrica anche in materia eventualmente non prevedute nel regolamento stesso.

Polizia mortuaria.

La disciplina giuridica e legislativa della organizzazione dei cimiteri e la prescrizione delle norme da osservare in materia di destinazione e di trattamento delle salme si inseriscono nel campo della sanità e della profilassi igienica in forza di una remotissima — se pur non del tutto fondata e certamente esagerata — convinzione dei pericoli derivanti alla collettività sociale dalle nocive esalazioni che promanano dai cadaveri, come, del resto, da ogni altra sostanza organica soggetta a processo di decomposizione e di putrefazione.

303

L'azione, in tal senso svolta dallo Stato, concreta la funzione di *polizia mortuaria*, della quale si interessano il codice civile, per quanto riguarda l'accertamento della morte di un individuo (articoli 385, 397) ed il codice penale al fine di tutela del sentimento di rispetto e di pietà per i defunti (artt. 407-413), ma che trova il suo sostanziale contenuto di carattere igienico-sanitario nel Testo unico delle leggi sanitarie, il quale stabilisce:

a) l'obbligo dei comuni, da soli o uniti in consorzio, di tenere un cimitero a sistema di inumazione, posto sotto la sorveglianza dell'autorità sanitaria;

b) l'ubicazione del cimitero, determinando la cosiddetta *zona di rispetto* in una distanza di almeno 200 metri dall'abitato, salvo che il medico provinciale, sopra motivata richiesta del Consiglio comunale, ravvisi la possibilità di ridurre l'ampiezza della zona di rispetto, che, in ogni caso, non può essere inferiore a 100 metri dai centri abitati superiori a 20 mila abitanti e di 50 negli altri (legge 17 ottobre 1957, n. 983);

c) le condizioni per il trasporto delle salme da un Comune all'altro e per la introduzione di esse nel territorio dello Stato;

d) i sistemi di isolamento e di conservazione dei cadaveri.

La vera disciplina della polizia mortuaria si ha nel regolamento generale approvato con R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880, il quale attribuisce al Sindaco, con l'assistenza dell'Ufficiale sanitario, la manutenzione, l'ordine e la vigilanza del cimitero e, se questo è consorziale, al Sindaco del Comune dove esso si trova. Però, la responsabilità dei relativi servizi compete al *custode*, che non ha la figura di un comune impiegato, bensì di un dirigente, al quale incombono gli speciali còmpiti indicati nell'art. 45 del regolamento, la cui esecuzione egli deve annotare in apposito registro in doppio esemplare, uno dei quali è consegnato a fine anno al Comune, per essere conservato negli archivi.

Il trasporto di cadaveri al cimitero del Comune è fatto con speciali carri, che devono rispondere a determinate garanzie (artt. 17 e 18 regolamento); la spesa per il trasporto nonché per la fornitura della cassa funebre è a carico del Comune per tutti i poveri, che muoiono nel territorio comunale, anche se non vi abbiano avuto il domicilio di soccorso. Non si può seppellire un cadavere in luogo diverso dal cimitero, salvo il caso di speciale tumulazione, con autorizzazione del Ministero della sanità, a titolo di onoranza per la memoria di chi abbia acquisito all'estero eccezionali benemerenze. I cadaveri possono essere trasportati all'estero o trasferiti da Comune a Comune con l'autorizzazione del Sindaco del Comune, in cui è avvenuto il decesso, il quale deve darne avviso al Sindaco del Comune di destinazione (art. 339 Testo unico, modificato dall'art. 30 D.P.R. 10 giugno 1955, n. 854).

Il trattamento dei cadaveri nei cimteri è fatto col sistema di *inumazione*, cioè seppellimento nella nuda terra in cassa di legno ed in fossa separata; col sistema della *tumulazione* in nicchia scavata nella roccia, in cui la salma è introdotta racchiusa in duplice cassa;

304

col sistema della *cremazione*, cioè dell'incenerimento in forni crematori costruiti in area che i comuni devono cedere gratuitamente: tale sistema può essere usato soltanto se sia richiesto da legale disposizione testamentaria del defunto e le urne contenenti le ceneri delle salme cremate sono conservate nei cimiteri oppure in templi o colombari privati, in conformità dell'art. 343 del Testo unico delle leggi sanitarie.

Le esumazioni ordinarie si eseguono, di regola, dopo un decennio dall'inumazione, in base alle risultanze dei registri tenuti dal custode e di cui si è già parlato; tale periodo potrà essere abbreviato o prolungato, a seconda che la natura del terreno renda più o meno sollecito il processo di mineralizzazione dei cadaveri; le esumazioni straordinarie sono autorizzate dal Sindaco quando le salme devono essere trasportate altrove o cremate oppure sottoposte ad accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria. Le ossa raccolte nelle esumazioni sono depositate nell'ossario comune, salvo che gli interessati domandino di deporle in proprie cellette entro lo stesso recinto del cimitero. Le estumulazioni possono avvenire ogni tempo con autorizzazione del Sindaco, previo parere favorevole dell'Ufficiale sanitario (*artt.* 65, 66 *regolamento*).

Per motivi di dimostrata necessità igienica e su richiesta del Sindaco approvata dal Prefetto sentito il Consiglio provinciale sanitario, può essere disposta la soppressione di un cimitero, con l'obbligo che il terreno rimanga intatto e non utilizzato per lo spazio di 15 anni, ma tenuto in stato di decorosa manutenzione sotto la vigilanza dell'autorità comunale; quando si debba destinare ad altro uso, il terreno deve essere dissodato per la profondità di due metri e le ossa, eventualmente rinvenute, devono essere depositate nell'ossario del nuovo cimitero.

I cimiteri di guerra sono sottoposti alla particolare disciplina contenuta nelle leggi 12 giugno 1931, n. 877, 9 gennaio 1951, n. 204, e 4 dicembre 1956, n. 1428. Le salme dei caduti in guerra e nella lotta di liberazione, sepolte nei cimiteri civili sono esenti dai normali turni di esumazione, avendo i comuni l'obbligo di conservarle fino a quando esse non siano definitivamente sistemate negli ossari od in sacrari all'uopo costruiti.

305

CAPITOLO QUINTO

SANITÀ PUBBLICA

LEGISLAZIONE

R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, *Testo unico delle leggi sanitarie* (e successive modifiche).
Legge 13 marzo 1958, n. 296, *Costituzione del Ministero della sanità.*
Legge 12 febbraio 1968, n. 132, *Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera.*
D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici.*

24. — Organizzazione e compiti.

L'espressione *sanità pubblica* vale ad indicare lo stato di benessere fisico e sanitario della popolazione, che è aspirazione suprema dell'umanità e finalità essenziale della medicina e dell'igiene, le quali si sforzano di raggiungere lo stato integrale di salute degli individui e, cioè, non solamente la sanità del corpo, bensì anche il regolare ed armonico sviluppo di tutte le funzioni e le attività dell'uomo, comprese quelle intellettuali. Compiti, pertanto, della sanità pubblica sono: il rilevamento delle condizioni sanitarie della collettività sociale; l'indagine sulle cause di insalubrità e di danno alla salute; lo studio e l'imposizione dei rimedi per prevenire e sanare gli stati di sofferenza e di malattia e per ottenere il maggior rendimento delle energie individuali.

La sanità pubblica ha, quindi, per presupposto la salute dell'individuo, poiché tanto migliore sarà la vita della società, quanto migliore è la condizione della salute fisica degli individui, che la compongono. Appunto per questo, la tutela della salute pubblica ha costituito in tutti i tempi e presso tutti i popoli uno dei còmpiti più importanti dell'azione di Governo.

I fini della sanità pubblica sono molto estesi e complessi, comprendono essi tanto la prevenzione dello stato di malattia, che può essere causato da particolari condizioni di vita, di ambiente, di ali-

mentazione e di lavoro, quanto la cura, che, eliminando le manifestazioni morbose e ripristinando lo stato di salute, rimette l'individuo in condizione di essere utile a se stesso ed alla comunità.

Il complesso di questi còmpiti trova il suo fondamento e la sua disciplina nella legislazione sanitaria italiana, la quale, secondo il sistema regolato dal Testo unico 24 luglio 1934, n. 1265, riflette una funzione di *tutela dell'igiene e della sanità*, intesa a prevenire e ad attenuare le cause di danno alla salute pubblica e che è propria della polizia sanitaria nelle sue varie forme di intervento ed una azione di *assistenza sanitaria*, diretta alla cura delle infermità per il recupero della salute e per la eliminazione della invalidità.

All'esercizio di questa duplice attività provvede lo Stato con apposita organizzazione, che fa capo al Ministero della sanità, istituito con la legge 13 marzo 1958, n. 296. Organo consultivo del Ministero è il *Consiglio superiore di sanità*: corpo collegiale di complessa costituzione, ripartito in sei sezioni, di cui una per i problemi ospedalieri. Il Ministero ha alle proprie dipendenze l'*Istituto superiore di sanità* con competenza tecnica per le ricerche scientifiche e per la istruzione ed il perfezionamento del personale sanitario alle dipendenze dello Stato, delle province e dei comuni.

La potestà normativa ed amministrativa relativa all'assistenza sanitaria ed ospedaliera è — a norma degli artt. 117 e 118 della Costituzione — svolta dalle regioni; detta potestà già regolata da varie norme statutarie per le regioni a statuto speciale (artt. 17 e 20, statuto per la Regione siciliana; artt. 4 e 6, statuto per la Regione sarda; artt. 3 e 4, statuto per la Valle d'Aosta; artt. 4 e 13 statuto del Trentino-Alto Adige; artt. 5 e 8, statuto del Friuli-Venezia Giulia), è stata attribuita alle regioni a statuto normale con il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4.

Con il detto provvedimento legislativo sono state trasferite, per il rispettivo territorio, alle regioni a statuto normale le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di assistenza sanitaria, nelle sue fasi di intervento preventivo, curativo e riabilitativo. Sono state, quindi, oggetto di trasferimento le funzioni amministrative riguardanti: l'assistenza psichiatrica e d'igiene mentale; l'istituzione, modifica e soppressione delle condotte mediche-chirurgiche e ostetriche; i concorsi, lo stato giuridico ed il trattamento economico dei sanitari condotti, ecc.

Inoltre, sono state trasferite alle regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, concernenti l'assistenza veterinaria, ivi compresa l'istituzione, modifica e soppressione delle condotte nonché le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di assistenza ospedaliera.

Per effetto del citato D.P.R. n. 4, sono stati trasferiti alle regioni gli uffici dei medici e dei veterinari provinciali, le attribuzioni svolte dai consigli provinciali di sanità, dai comitati provinciali di coordinamento dell'attività ospedaliera, dalle commissioni provinciali di vigilanza sugli ospedali psichiatrici, ecc.; inoltre sempre per effetto

307

dello stesso provvedimento legislativo, gli ufficiali sanitari dei comuni hanno cessato di essere organi periferici del Ministero della sanità e sono passati alle dipendenze della Regione nel cui territorio operano.

Al *medico provinciale* ed al *veterinario provinciale* la già richiamata legge del 1958 ha globalmente trasferito i poteri in materia sanitaria che, ai sensi del Testo unico, erano di competenza del Prefetto, stabilendo, nell'art. 6, che tutti gli enti pubblici, i quali svolgono esclusivamente o prevalentemente còmpiti di assistenza sanitaria nell'àmbito della Provincia, sono sottoposti alla vigilanza del medico provinciale e del veterinario provinciale, secondo la rispettiva competenza. Ad essi, inoltre, ai sensi del D.P.R. 11 febbraio 1961, n. 264, incombe: di provvedere di ufficio all'applicazione delle ordinanze sanitarie, in caso di inadempienza da parte dei sindaci o dei presidenti dei consorzi sanitari; di approvare le speciali tariffe proposte dai collegi professionali per le prestazioni dei medici, dei veterinari e delle ostetriche ai non aventi diritto all'assistenza sanitaria gratuita od all'assistenza zooiatrica gratuita.

Ai sensi dell'art. 63 e seguenti del Testo unico delle leggi sanitarie, i servizi sanitari sono, in ogni Comune, alla dipendenza del Sindaco coadiuvato dall'*Ufficiale sanitario*, organo periferico regionale, il quale è il dirigente tecnico dei servizi con la collaborazione dei sanitari condotti, cioè: medici, levatrici e veterinari nel numero richiesto dalle esigenze e dalla importanza di ciascun Comune, come sarà precisato in seguito.

La nomina dell'Ufficiale sanitario, che era già di competenza del Prefetto è regolata ora dalle disposizioni legislative regionali.

Il complesso delle funzioni e delle attribuzioni proprie dell'Ufficiale sanitario è elencato nell'art. 40 dello stesso Testo unico ed in altre leggi e regolamenti speciali. In generale, ai sensi dell'art. 2 del ricordato decreto presidenziale n. 264 del 1961, all'Ufficiale sanitario incombe di vigilare sulla salute pubblica nell'àmbito del territorio comunale, con la conseguente adozione degli opportuni provvedimenti, sempre che questi non importino oneri finanziari a carico del Comune; di curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti in materia, all'uopo avvalendosi dell'opera dei vigili urbani e dei messi comunali.

I comuni devono provvedere alla vigilanza igienica ed alla profilassi delle malattie trasmissibili con personale e mezzi adeguati messi a disposizione dell'Ufficiale sanitario. Nei comuni capoluogo di Provincia ed in quelli con popolazione superiore a ventimila abitanti, questi mezzi personali e materiali devono essere organizzati in un *Ufficio comunale di igiene e sanità* (*art.* 3 *Testo unico*) al quale — in relazione alle esigenze locali — sono addetti medici, igienisti, chimici, assistenti sanitari, vigili sanitari e simili specializzati. Gli altri comuni — per i quali la costituzione di tale Ufficio è facoltativa — si avvalgono del personale sanitario, di cui dispongono ed al quale deve essere fatto obbligo, nel regolamento comunale, di prestare la propria opera per i fini anzidetti. È, altresì, fatto obbligo a tutti i

308

comuni di avere un *Ufficio veterinario comunale*, di cui fanno parte i veterinari condotti addetti al servizio, il direttore del macello pubblico ed i veterinari incaricati dei vari servizi di polizia ed ispezione veterinaria; l'Ufficio è diretto dal veterinario comunale capo o dall'unico veterinario titolare della condotta, che è ufficiale governativo alla dipendenza del veterinario provinciale.

Ogni Comune deve avere un proprio *Regolamento di igiene e sanità*, contenente le disposizioni richieste dalle particolari esigenze locali per l'assistenza medica, la vigilanza sanitaria, l'igiene dell'aggregato urbano e delle abitazioni e tutte le altre dirette ad evitare ogni causa di insalubrità.

25. — Assistenza medico-chirurgica ed ostetrica.

L'art. 4 del Testo unico delle leggi sanitarie fa obbligo ai comuni di provvedere gratuitamente all'assistenza medico-chirurgica ed ostetrica per i poveri nonché alla somministrazione gratuita dei medicinali agli stessi ed all'assistenza veterinaria. È fatto, però, divieto di estendere l'assistenza gratuita alla generalità degli abitanti (la cosiddetta *condotta piena*), mentre, relativamente ai poveri, l'obbligo del Comune è limitato all'assistenza generica, cioè a quella che può essere prestata da un medico-chirurgo anche non specialista.

A sua volta, l'art. 55 dello stesso Testo unico prescrive che l'assistenza sanitaria gratuita in Comune ove risiedono medici e levatrici liberi esercenti, è fatta almeno da un medico chirurgo condotto e da una levatrice condotta, residenti nel Comune e da esso stipendiati con l'obbligo della cura gratuita ai poveri; dove risiedono più medici o più levatrici, il Comune stipendia uno o più medici chirurghi ed una o più levatrici, secondo l'importanza della popolazione, per l'assistenza ai poveri. Il Comune, che non possa da solo sostenere tale spesa, può essere autorizzato dal Prefetto a riunirsi in consorzio con altri, secondo le norme fissate dalla legge comunale e provinciale. Dove esistono opere pie od altre fondazioni, che provvedono in tutto od in parte all'assistenza gratuita dei poveri ed alla somministrazione dei medicinali, i comuni sono soltanto tenuti a completarla.

Ai sensi della legge 15 febbraio 1963, n. 151, che ha modificato per questa parte il Testo unico delle leggi sanitarie, uno speciale regolamento, deliberato dal Consiglio comunale o dall'Assemblea consorziale, stabilisce il numero delle condotte mediche, veterinarie ed ostetriche e provvede allo stato giuridico ed economico del personale sanitario, secondo quanto è disposto per i dipendenti del Comune ed in armonia con le disposizioni del predetto Testo unico e dei relativi regolamenti.

Per quanto riguarda il trattamento economico ricordiamo che, a norma dell'art. 3 della legge 15 febbraio 1963, n. 151, gli stipendi minimi non possono essere inferiori, per i medici ed i veterinari condotti, allo stipendio degli impiegati dello Stato già aventi diritto al coefficiente 271 secondo la tabella allegata al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 19, e, per le ostetriche condotte, a quello degli impiegati

309

dello Stato aventi diritto al coefficiente 180 ai sensi della predetta tabella. Al trattamento di quiescenza per i sanitari condotti, che abbiano raggiunto i 65 anni di età, provvede la *Cassa per le pensioni ai sanitari*, istituita dalla legge 6 luglio 1939, n. 1035; per le ostetriche provvede, invece, la stessa Cassa per le pensioni ai dipendenti dagli enti locali.

Ai posti di sanitario condotto si accede per pubblico concorso. A tal uopo, entro il 10 dicembre di ogni anno, il Sindaco deve trasmettere al medico provinciale od al veterinario provinciale, secondo la rispettiva competenza, l'elenco dei posti di sanitario condotto vacanti al 30 settembre dell'anno medesimo; entro il mese di dicembre il medico provinciale od il veterinario provinciale indicono i concorsi di competenza per i posti complessivamente vacanti nella provincia in ciascuna categoria di sanitari, provvedendo alla costituzione delle relative commissioni giudicatrici, le quali formano la graduatoria dei candidati risultati idonei. Nella domanda di partecipazione al concorso, ciascun candidato deve, sotto pena di esclusione, indicare, secondo un ordine di preferenza, le sedi per le quali egli intende di concorrere; l'attribuzione dei posti messi a concorso è fatta per la sede indicata per prima nell'ordine delle preferenze, secondo il posto occupato in graduatoria dai concorrenti, che abbiano fatto una uguale designazione. Il risultato di tale assegnazione è partecipato al Comune, il quale provvede alla nomina attraverso deliberazione del Consiglio comunale.

Còmpito principale del medico condotto è di curare gratuitamente gli infermi poveri residenti nel Comune ed inscritti in apposito elenco (di cui diremo fra breve) nonché i poveri di passaggio. Egli ha, inoltre, l'obbligo di cooperare alla esecuzione dei provvedimenti di igiene e di profilassi ordinati dalle autorità competenti nonché l'obbligo del servizio antimalarico e quello delle vaccinazioni, anche se i regolamenti locali non ne facciano espressa menzione. Al medico condotto è demandato, altresì, il servizio necroscopico, se non siavi un medico speciale, e di prestare assistenza ai fanciulli abbandonati od esposti (*legge* 8 *maggio* 1927, *n.* 198). Il medico condotto ha, infine, l'obbligo del servizio antimalarico, quello delle vaccinazioni, e quello — qualora manchi nel Comune il servizio farmaceutico — di sovrintendere all'« armadio farmaceutico » che il Comune deve istituire e far funzionare a propria cura e spesa.

Ogni Comune, da solo o riunito in consorzio con altri, deve avere un Ufficio veterinario, alla cui direzione, ove non prestino servizio più veterinari, è preposto il veterinario titolare della condotta, il quale esercita funzioni di assistenza, di polizia, vigilanza ed ispezione e di direttore del macello pubblico, anche con la veste di ufficiale governativo.

Poiché l'assistenza sanitaria obbligatoria comprende anche quella ostetrica, ogni Comune, da solo o riunito in consorzio con altri, deve avere per lo meno un'ostetrica condotta, alla quale incombono questi obblighi: di assistere le partorienti povere; di redigere e rilasciare gratuitamente, per ogni parto al quale abbia assistito, il certificato di

310

assistenza, che poi deve essere esibito all'Ufficiale di stato civile per la dichiarazione di nascita; di denunciare al Sindaco ed all'Ufficiale sanitario ogni nascita di infante deforme o immaturo o, comunque, di peso inferiore a 2500 grammi.

Il Comune deve fornire all'ostetrica condotta due registri del prescritto modello ufficiale, sui quali questa deve annotare, rispettivamente, ogni parto ed ogni aborto, al quale essa abbia assistito; il contenuto dei registri deve essere tenuto segreto.

All'assistenza gratuita medico-chirurgica, veterinaria ed ostetrica, nonché alla somministrazione gratuita dei medicinali loro occorrenti hanno diritto soltanto gli inscritti nell'*elenco dei poveri*, che i comuni hanno l'obbligo di compilare e di sottoporre a revisione annuale. È da precisare, innanzitutto, che agli effetti dell'assistenza sanitaria, lo stato di povertà deve essere inteso in senso relativo, poiché, in conformità della corrente giurisprudenza, povero dev'essere considerato non soltanto chi manchi assolutamente di tutto e, cioè, l'indigente od il necessitoso, bensì anche chi non abbia in misura sufficiente quanto gli occorre per vivere convenientemente e debba procurarsi il necessario con industria e fatica pur non avendo bisogno di ricorrere all'altrui pietà.

Alla formazione dell'elenco dei poveri deve provvedere la Giunta municipale entro il 15 dicembre di ciascun anno, sentito il medico od i medici condotti (ed il veterinario od i veterinari condotti, qualora si tratti di assistiti gratuitamente per la cura del bestiame). L'elenco si pubblica per quindici giorni all'Albo pretorio e contro di esso si può ricorrere nei trenta giorni successivi al Consiglio comunale, che decide definitivamente con deliberazione motivata; divenuto definitivo, l'elenco è comunicato ai sanitari condotti e ad esso possono, durante l'anno, essere apportate aggiunte con la stessa procedura. La non inclusione di una persona o famiglia nell'elenco dei poveri non esonera mai i sanitari condotti dal prestare la loro assistenza in caso di urgenza, riservato ogni successivo accertamento per la corresponsione del compenso o per la inclusione nell'elenco della persona o della famiglia di cui si tratta. Per i poveri di passaggio come per il bestiame in transito, provvede il Sindaco in via provvisoria, sentito il medico condotto e salva l'approvazione della Giunta municipale.

Oltre all'assistenza sanitaria gratuita, coloro che sono compresi nell'elenco dei poveri hanno diritto alla somministrazione gratuita dei medicinali, presìdi, bendaggi e simili, limitatamente, però, alle prescrizioni ordinarie ed ai medicinali compresi nella farmacopea ufficiale, escluse le specialità, tranne se queste non possano essere sostituite da altri preparati.

Il servizio di fornitura dei medicinali ai poveri deve essere affidato a farmacisti locali e, in mancanza, ad una farmacia di Comune vicino (25). La fornitura è fatta sempre in base a regolare richiesta

---

(25) Tutt'altro che rara è, purtroppo, ancora oggi l'eventualità che un Comune sia privo di farmacia, malgrado i notevoli benefici già concessi sotto forma di indennità alle cosiddette *farmacie rurali* (art. 115 Testo unico delle leggi sanitarie) e recentemente aumentati ed estesi ai comuni con popolazione inferiore

34

del medico condotto, redatta su appositi moduli a madre e figlia. Il farmacista conserverà gli originali di tutte le ricette spedite, esibendoli periodicamente all'Amministrazione per la liquidazione in base alla tariffa ufficiale, detratti i margini di sconto eventualmente convenuti all'atto della concessione del servizio di fornitura.

Numerose provvidenze sono intervenute in prosieguo di tempo per assicurare adeguate forme di assistenza a coloro che siano colpiti da speciali infermità, le quali richiedono particolari cautele sia per la difficoltà di cura sia per il pericolo di contagiosità, come la lebbra, le malattie veneree, la pellagra, il tracoma, la poliomielite ed altre.

Fra tutte queste provvidenze dobbiamo fare espressa menzione della legge 23 giugno 1927, n. 1278, con la quale fu istituita in ogni capoluogo di Provincia il *Consorzio provinciale antitubercolare*, Ente morale avente lo scopo di vegliare alla protezione ed all'assistenza sanitaria dei tubercolotici, rivolgendo a loro favore ed integrando con propri mezzi l'azione delle istituzioni antitubercolari ed eventualmente sostituendosi a queste nella esecuzione dei provvedimenti urgenti. Del Consorzio antitubercolare fanno parte obbligatoriamente la Provincia e tutti i comuni, che la compongono, i quali concorrono alle spese con propri contributi in ragione della rispettiva importanza demografica, mentre l'Amministrazione provinciale ha anche l'obbligo di fornire gratuitamente i locali per la sede e per gli uffici nonché il personale per il funzionamento degli stessi. Il Consorzio è amministrato da una rappresentanza consorziale di cui fanno parte il Presidente dell'Amministrazione provinciale, come Presidente dell'Ente e, fra gli altri componenti, il medico provinciale ed un membro del Consiglio provinciale di sanità, da questo medesimo designato.

Ma, non è questo il solo intervento della Provincia nel campo dell'assistenza e della profilassi sanitaria. L'art. 82 del Testo unico delle leggi sanitarie, riproducendo una disposizione già introdotta nel decreto n. 2889 del 30 dicembre 1923, dispone il passaggio alla Amministrazione provinciale dell'obbligo di impianto e di esercizio del *Laboratorio di igiene e profilassi*, che era prima a carico dei comuni con popolazione superiore a 150 mila abitanti. Il Laboratorio, che deve aver sede nel capoluogo della Provincia, è un centro di indagini e di accertamenti tecnici inerenti ai servizi profilattici e

---

a tremila abitanti (legge 12 agosto 1962, n. 1362). La successiva legge 8 marzo 1968, n. 221, modificando la legge 22 novembre 1954, n. 1007, ha stabilito nuove provvidenze a favore dei farmacisti rurali. Ricordiamo, a tal proposito che, nei comuni privi di farmacia, può provvedersi al servizio di assistenza con la istituzione dell'*armadio farmaceutico*, che dovrà essere rifornito dalla farmacia più vicina e la cui gestione deve essere affidata al medico condotto (artt. 47 e 48 R.D. 30 settembre 1938, n. 1706). Per quanto riguarda la disciplina dell'attività farmaceutica — che è, peraltro, estranea alle finalità della presente trattazione — rimandiamo alla legge fondamentale 22 maggio 1913, n. 468, più volte modificata e tuttora bisognevole di sostanziale riforma, ricordando, altresì, la ripristinata facoltà riconosciuta ai comuni dall'art. 27 della legge 9 giugno 1947, n. 530 per l'impianto e l'esercizio di *farmacie municipali* nei modi stabiliti dal Testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi. Il servizio farmaceutico è stato disciplinato *ex novo* con la legge 2 aprile 1968, n. 475, cui ha fatto seguito il regolamento approvato con D.P.R. 21 agosto 1971, n. 1275.

312

sanitari della provincia. Oltre al personale tecnico (direttore, coadiutore ed assistente) assegnato a ciascun Laboratorio, vi sono addetti *vigili sanitari*, nominati dall'Amministrazione provinciale per compiere, alla dipendenza del medico provinciale e dell'Ufficiale sanitario e come agenti di polizia giudiziaria, ispezioni e disinfezioni e per esercitare la vigilanza igienica in relazione ai bisogni dei comuni della Provincia.

Interventi di carattere facoltativo possono essere anche esercitati dalla Provincia per integrare i servizi sanitari di igiene e profilassi, sussidiando condotte sanitarie per la prevenzione e la cura delle malattie sociali e per provvedere all'impianto ed all'esercizio di istituti per isolamento e per disinfezione, ove i comuni, da soli o riuniti in consorzio, non abbiano le possibilità finanziarie per farlo. Questi servizi, peraltro, possono anche essere dichiarati obbligatori dal medico provinciale, sentita la Regione e previo parere del Consiglio provinciale sanitario. In tal caso, la spesa è sostenuta per un terzo dalla Provincia e per due terzi mediante riparto a carico dei comuni, cui i servizi sono destinati, salvo esonero per quelli che siano riconosciuti nella impossibilità di sostenerne l'onere.

Al personale sanitario addetto ai servizi di assistenza e di vigilanza igienica istituiti dalla provincia si applicano le norme stabilite per il personale medico degli uffici sanitari comunali.

26. — Assistenza ospedaliera.

Incombe al Comune di provvedere a proprie spese al ricovero in ospedale degli ammalati poveri ad esso appartenenti per domicilio di soccorso, i quali siano colpiti da infermità allo stato acuto o da riacutizzazione di malattia cronica e per i quali sia constatata l'impossibilità di far luogo ad una adeguata assistenza in famiglia od in ambulatorio.

Elementi e condizioni per l'ammissibilità al ricovero ospedaliero a carico del Comune sono, dunque, lo stato di povertà dell'infermo, accertabile con l'eventuale iscrizione dello stesso nell'elenco dei poveri od attraverso occasionali informazioni, e l'appartenenza al Comune per *domicilio di soccorso*. Questo si acquista a seguito di dimora nel Comune, senza notevoli interruzioni, per un periodo ultrabiennale, a tanto ridotto con l'art. 5 della legge 26 aprile 1954, n. 251 (tranne che per le spedalità romane, di cui sarà detto in seguito); in mancanza, il povero conserva il domicilio di soccorso nel Comune di nascita. Il cittadino italiano nato all'estero ha il domicilio di soccorso nel Comune nel quale ha il domicilio civile (*art.* 43 *codice civile*); il minore degli anni quattordici in quello dell'esercente la patria potestà e se è privo di genitori, nel Comune di origine. Per la determinazione del domicilio di soccorso vale la inscrizione nel registro di popolazione, la quale, però, è soltanto una presunzione, potendo essere superata dalla prova della dimora di fatto in altro Comune; questa prova deve essere data dal Comune sul quale graverebbe l'onere della spesa in base alla risultanza anagrafica.

313

Siffatti accertamenti, però, non esonerano il Comune dal disporre il ricovero dell'infermo quando la gravità e l'urgenza del caso lo impongano, al che si provvede con ordinanza del Sindaco, con riserva di esercitare eventualmente l'azione di rivalsa della spesa sul Comune di domicilio di soccorso oppure verso l'infermo, che non sia in condizione di bisogno oppure verso i di lui parenti tenuti alla somministrazione degli alimenti o, infine, verso l'Istituto assicurativo o mutualistico, cui l'infermo appartenga (26).

Qualsiasi ospedale, peraltro, non può rifiutare il ricovero immediato o di eccezionale urgenza di quegli infermi, che si presentino direttamente e che non possano essere respinti senza grave pregiudizio o pericolo per la loro salute. In tal caso, è l'ospedale che deve darne, entro cinque giorni dal ricovero, comunicazione al Comune di presunto domicilio di soccorso, mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, promuovendo l'emissione dell'ordinanza da parte del Sindaco, al quale competerà ogni ulteriore accertamento per l'eventuale azione di rivalsa delle spese.

Quando, all'atto del ricovero, risulti che l'infermo ha titolo alla assistenza da parte di un Istituto assicurativo o mutualistico di diritto pubblico, l'Ospedale, con le forme ed entro i termini ora indicati, deve notificare il ricovero anche all'Istituto interessato, il quale, entro il termine di trenta giorni, può far pervenire eventuale motivata contestazione. In tal caso o quando la spedalità non venga, in tutto od in parte, assunta dall'Istituto, l'importo intero di essa o della parte residua sarà a carico del Comune di domicilio di soccorso, salva rivalsa di questo verso chi di ragione.

Rimborso delle rette ospedaliere.

In conseguenza di una prolungata situazione di ritardo verificatasi, nel periodo successivo all'ultimo conflitto mondiale, nel rimborso delle spese di degenza sostenute dagli ospedali, questi si trovarono dinanzi alla dolorosa prospettiva di dover sospendere la propria attività per l'impossibilità di sostenere ulteriori erogazioni in mancanza di adeguate disponibilità finanziarie.

A fronteggiare siffatta deprecabile eventualità, fu emanato il D.L. 5 gennaio 1948, n. 36, il quale dispose che l'ammontare delle rette dovute agli ospedali per il quinquennio 1948-1952 fossero a questi anticipate dallo Stato, salva rivalsa sui comuni debitori; con successive leggi 9 aprile 1953, n. 307 ed 8 luglio 1957, n. 579, questo procedimento fu confermato alle rispettive scadenze dei due successivi quinquenni e, con recente legge 30 gennaio 1963, n. 70, è stato prorogato sino a tutto il 30 giugno 1967. Le anticipazioni sulle somme a tal uopo assegnate a ciascuna Provincia dal Ministero dell'interno sono effettuate dal Prefetto in base ad elenchi mensili compilati dagli enti ospedalieri distintamente per ciascun Comune e comprendenti

---

(26) Interessa, pertanto, al Comune di conoscere la denominazione e la consistenza degli istituti assicurativi o mutualistici operanti nel campo della assistenza sanitaria. Di essi verrà fatta particolareggiata esposizione nella trattazione del Titolo secondo, *Legislazione sociale, alla quale rimandiamo.*

314

soltanto le spedalità di cui i comuni stessi siansi riconosciuti debitori o delle quali, alla diffida di pagamento, essi non abbiano fatta motivata opposizione nel termine di un mese. Entro il mese di luglio di ogni anno, il Prefetto notifica ai comuni della Provincia l'importo delle anticipazioni effettuate per conto di ciascuno di essi, ingiungendo al rispettivo esattore di versarne l'ammontare alla tesoreria provinciale, prelevandolo, in ragione di un sesto per ciascun bimestre, dal gettito delle sovraimposte fondiarie riscosse per conto del Comune o, in caso di insufficienza del gettito, dalle altre imposte.

I comuni sono tenuti ad inscrivere nel rispettivo bilancio di previsione dell'esercizio finanziario successivo alle notifiche ricevute un fondo per spedalità non inferiore alle somme, che l'esattore comunale deve versare nel corso dell'esercizio stesso.

Entro sei mesi dalla notifica di cui sopra, il Comune deve promuovere i provvedimenti necessari per la rivalsa delle spese di spedalità verso coloro, che vi siano tenuti a norma di legge. Per l'esercizio di questa azione di rivalsa, vigono tuttora le norme contenute nella legge 3 dicembre 1931, n. 1580, che fissa il seguente procedimento: comunicazione da parte del Comune all'interessato dell'ammontare delle somme versate; formazione di un elenco contenente i nomi dei debitori che non abbiano fatto opposizione e reso esecutivo dal Prefetto, con successiva ingiunzione di pagamento alla persona obbligata; procedimento di esecuzione forzata sui beni mobili ed immobili del debitore, dopo che le eventuali opposizioni siano state respinte dall'autorità giudiziaria competente per valore nel luogo dove ha sede l'amministrazione dell'Ente creditore.

L'art. 3 della legge 26 aprile 1954, n. 251, innovando alle precedenti disposizioni, ha stabilito che tutte le controversie tra province, comuni, istituti mutualistici ed assicurativi di diritto pubblico, consorzi provinciali antitubercolari ed istituzioni di pubblica assistenza della stessa Provincia o di province diverse sono attribuite alla competenza, in via amministrativa, del Prefetto della Provincia in cui ha sede l'istituzione che ha effettuato il ricovero. La decisione del Prefetto è definitiva; contro di essa è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale, soltanto per motivi di legittimità.

Una legislazione speciale vige per il rimborso delle cosiddette *spedalità romane*, cioè delle rette dovute dai comuni all'*Istituto di Santo Spirito* in Roma, nel quale è concentrata l'amministrazione degli ospedali riuniti della capitale.

Due sono le particolari caratteristiche di questa disciplina contenuta nella legge 31 maggio 1900, n. 211, modificata dal R.D. 25 marzo 1923, n. 822, e nel regolamento 5 luglio 1900, n. 277: la prima sta nel fatto che il rimborso di queste spedalità è a carico del Comune di origine, cioè, di nascita dell'infermo, il quale può rivalersene sul Comune di domicilio di soccorso; la seconda è che, agli effetti di queste spedalità, è rimasto in vigore l'art. 6 del Testo unico per la finanza locale, il quale, a differenza di quanto è stabilito per gli altri comuni (dimora biennale), fissa in *cinque anni* il periodo richiesto per l'acquisto del domicilio di soccorso nella città di Roma.

315

Però, per l'infermo che ha domicilio di soccorso in Roma, non si può esperire azione di rivalsa verso questo Comune, bensì soltanto l'azione per esonero, in seguito alla quale l'onere della degenza rimane a carico dell'ospedale.

Gli elenchi delle spedalità romane sono resi esecutivi dal Ministro per l'interno. I prefetti inviano gli elenchi ai comuni mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, che vale come notifica a tutti gli effetti: trascorsi sessanta giorni da tale data senza che il Comune abbia presentato ricorso al Tribunale regionale amministrativo, il credito degli ospedali romani diviene liquido ed esigibile. Questo ricorso, però, oltre che all'Amministrazione degli ospedali, deve essere notificato anche al Ministro per l'interno, che rese esecutivo l'elenco. Il versamento da parte del Comune deve esser fatto alla tesoreria provinciale locale, non all'Amministrazione degli ospedali.

27. — Assistenza sanitaria speciale.

Particolari forme di assistenza sanitaria sono previste ed attuate con modalità e condizioni differenti da quelle normali e generali sia in considerazione della natura e della pericolosità della infermità sia in relazione alla qualità delle persone che ne sono colpite.

In applicazione dell'art. 281 del Testo unico delle leggi sanitarie e dell'art. 71 del R.D.L. 7 ottobre 1935, n. 1827, l'assistenza agli ammalati di *tubercolosi* assicurati presso l'Istituto nazionale di previdenza sociale è a quest'ultimo attribuita anche per quanto riguarda il ricovero e l'onere della relativa spesa; per gli altri l'assistenza incombe al Comune del domicilio di soccorso. In caso di urgenza, il ricovero è ordinato dal Sindaco, altrimenti dal Consorzio provinciale antitubercolare.

Le spese di degenza e di cura negli ospedali e nelle cliniche universitarie degli affetti da *malattie veneree* sono a carico dello Stato, ai sensi della legge 25 luglio 1956, n. 837, che esclude, in ogni caso, qualsiasi onere a carico del Comune.

Per i malati recuperabili affetti da postumi di *poliomielite*, le spese di assistenza sono a carico del Ministero della sanità in base a richiesta del medico provinciale nel territorio cui appartiene il Comune di residenza dell'infermo; le spese di viaggio o di trasporto all'Istituto designato per il ricovero sono a carico del Comune.

L'art. 285 del Testo unico delle leggi sanitarie ed il R.D.L. 13 febbraio 1936, n. 353, prevedono il ricovero delle persone affette da *lebbra*, ponendo il ricovero a carico del Ministero dell'interno, mentre le spese di degenza per il periodo di contagiosità della malattia e per il restante periodo, ove il ricovero sia necessario, sono a carico del Comune di domicilio di soccorso.

L'onere per le *cure antirabbiche* eseguite presso appositi ambulatori è a carico della Amministrazione provinciale competente (*articolo* 94 *Testo unico*). Il ricovero in ospedale delle persone morsicate da animali rabidi o sospetti tali può essere disposto:

a) durante il periodo di trattamento preventivo, data l'impos-

316

sibilità dell'infermo a raggiungere, una o più volte al giorno, la sede del dispensario o dell'Istituto per la cura vaccinica; in tal caso, la relativa spesa di degenza fa carico all'Amministrazione provinciale competente per domicilio di soccorso, salva rivalsa sul proprietario dell'animale morsicatore;

b) per la cura delle lesioni prodotte dalle morsicature o dalle loro complicazioni; in tal caso, la competenza passiva della spesa è regolata come per le spedalità ordinarie e cade, perciò, a carico del Comune di domicilio di soccorso;

c) per necessità della cura a causa di complicazioni del trattamento vaccinico; in tal caso l'onere della spedalità è addossato alla Amministrazione provinciale, cui incombe l'obbligo del trattamento stesso;

d) per manifestazioni di rabbia, precedute o non dal trattamento vaccinico, nel qual caso, il ricovero è considerato come misura profilattica di isolamento e le spese sono a carico del Comune (*articolo* 259 *Testo unico delle leggi sanitarie*).

Le *gestanti povere*, entrate nell'ottavo mese di gravidanza, possono essere ricoverate sol quando sia accertata la sussistenza della circostanza prevista dalla legge 13 aprile 1933, n. 298 e, cioè, la mancanza di una abitazione adatta alla particolare condizione della donna; ciò ai sensi dell'art. 18 del Testo unico 14 dicembre 1934, n. 2136, sulla protezione della maternità e dell'infanzia. Il ricovero ha carattere di urgenza, il che significa che, mentre il Sindaco non può esimersi, quando ne sia richiesto e quali che siano le condizioni del bilancio, dall'emettere l'ordinanza di ricovero, d'altra parte gli ospedali, gli istituti di maternità ed altri congeneri non possono sottrarsi all'obbligo di accogliere le gestanti e le puerpere, anche in mancanza della ordinanza del Sindaco o dell'autorità sanitaria, salvo il successivo accertamento delle condizioni previste dalla legge. Quest'obbligo è stato, anzi, esteso anche nei confronti di quelle donne, sulla cui maternità, per motivi di ordine morale, familiare o sociale, sia opportuno mantenere il segreto.

All'assistenza sanitaria degli *invalidi di guerra* per le infermità connesse alla causa di invalidità provvede l'Opera nazionale invalidi di guerra (O.N.I.G.), dal momento della emissione del decreto di pensione. Gli *orfani* che, alla morte del genitore per causa di guerra, abbiano compiuto il sesto anno di età, sono assistiti dall'Opera nazionale orfani di guerra (O.N.O.G.) sia con visite ambulatoriali o domiciliari sia con ricoveri ospedalieri e distribuzioni di medicinali.

I *partigiani*, i *reduci di guerra*, i *prigionieri* ed i *profughi rimpatriati* godono di assistenza sanitaria a carico del Ministero dell'interno, subordinatamente all'accertato stato di bisogno del soggetto e dei familiari tenuti all'obbligo degli alimenti. Le prefetture possono direttamente disporre il ricovero ospedaliero quando la presumibile durata della degenza, in base a certificato sanitario vistato dal medico provinciale, non superi i trenta giorni (*D.L.L.* 31 *luglio* 1945, *n.* 425; *legge* 4 *marzo* 1952, *n.* 137).

317

Manicomi ed alienati.

Le persone affette da malattia mentale o da intossicazione cronica prodotta da alcool o da sostanze stupefacenti sono sottoposte ad assistenza sanitaria non soltanto al fine curativo dello stato patologico, bensì anche a scopo di pubblica sicurezza, per prevenire, cioè, i danni, che esse possono arrecare a se stesse ed alle altre, nell'ambiente che le circonda. A tale duplice finalità, gli esercenti una professione sanitaria hanno l'obbligo di denunciare all'autorità di pubblica sicurezza, entro due giorni, le persone da loro assistite od esaminate, le quali siano affette da infermità psichica e diano sospetto di pericolosità per sé e per gli altri (*art.* 153 *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*). Il Sindaco, ove eserciti funzioni di autorità locale di pubblica sicurezza, può, in caso di urgenza, ordinare, in base a certificato medico, il ricovero di urgenza di un alienato, riferendone, entro tre giorni, al Procuratore della Repubblica; occorrendo, deve provvedere alla custodia provvisoria dei beni dell'alienato. Fuori dei casi di urgenza, il ricovero degli alienati è autorizzato, in via provvisoria, dal Pretore, su presentazione di un certificato medico o di un atto di notorietà ricevuto dallo stesso Pretore o dal Sindaco sulla deposizione giurata di quattro testimoni. Certificato medico ed atto di notorietà non sono validi se presentati dopo quindici giorni dalla loro data.

Il ricovero è fatto in apposito stabilimento o *manicomio* (oggi più propriamente denominato « *Ospedale psichiatrico* »), la cui disciplina è contenuta nella legge 18 marzo 1968, n. 431, che ha sostituito la vecchia legge 14 febbraio 1904, n. 36.

Non possiamo, peraltro, astenerci dall'osservare che questa legislazione, vecchia oramai di oltre mezzo secolo, postula una sostanziale riforma, oltre che sotto il profilo sociale, anche in relazione al contributo, che la scienza medica ha, nel frattempo, apportato nei complessi problemi della profilassi e della igiene mentale (27).

Avvenuto l'internamento e dopo un breve periodo di osservazione, che non può mai eccedere i quindici giorni, il Tribunale del luogo di ricovero, su relazione del direttore dell'ospedale, può dichiarare definitivo il ricovero oppure ordinare l'immediato licenziamento del soggetto, affidandolo ai familiari o, se del caso, a persona privata, che se ne assuma il mantenimento. Il direttore dell'ospedale può, in ogni tempo, in via di esperimento, consegnare alla famiglia l'alienato che sia migliorato, avvisandone l'autorità di polizia nonché il Sindaco del Comune cui l'ammalato appartiene; durante l'esperi-

---

(27) Organizzazione del tutto diversa hanno i *manicomi giudiziari* (che fanno parte degli istituti penitenziari, regolati dal R.D. 18 giugno 1931, n. 787), nei quali l'internamento e la permanenza avvengono a cura e spesa dello Stato in esecuzione di una sentenza penale, che abbia dichiarato la non punibilità o che abbia applicato una pena diminuita avendo riconosciuto la totale o la parziale irresponsabilità dell'imputato a causa di una infermità psichica. L'internamento ha, qui, la duplice finalità di prevenire la pericolosità del soggetto con l'applicazione di una misura di sicurezza e di sottoporlo ad un regime di cura per il miglioramento delle di lui condizioni fisiche e psichiche.

318

mento, la famiglia deve, periodicamente, inviare, per mezzo del Sindaco, al direttore un certificato medico sullo stato dell'ammalato.

Ove sia istituito un manicomio provinciale, le spese di impianto e di servizio sono a carico della Provincia, sulla quale gravano, in ogni caso, le spese di spedalità, con diritto di rivalsa verso il mentecatto o verso i suoi congiunti, che non siano poveri; la spesa per il trasporto dell'alienato al frenocomio è a carico del Comune, nel quale egli si trova alla constatazione della infermità; quella per ricondurli in famiglia è a carico della Provincia, la quale ha, altresì, l'obbligo di corrispondere alla famiglia, che non abbia mezzi sufficienti, una congrua retta per la cura ed il mantenimento dell'infermo. La spesa per il trasferimento da un manicomio ad altro fa carico alla Provincia, che lo ha ordinato. Infine sono a carico del Comune in cui è situato il manicomio le spese funerarie conseguenti al decesso dell'alienato durante l'internamento.

Alle controversie che sorgono fra gli organi di soccorso anzidetti ed i terzi in seguito a prestazioni sovventive, che quelli avessero fatto e per le quali è possibile l'azione di rivalsa, si applica la procedura prevista dalla legge 3 dicembre 1931, n. 1580, secondo la quale le amministrazioni degli enti in parola comunicano ai singoli obbligati l'ammontare delle somme da rimborsare. Decorso il termine di quindici giorni da tale comunicazione e tenuto conto delle opposizioni eventualmente pervenute, le amministrazioni in parola formano un elenco dei debitori, che, vistato dal Prefetto, è notificato, per estratto, a ciascun interessato con ingiunzione di versare entro trenta giorni la somma dovuta. A tale ingiunzione i debitori possono fare opposizione innanzi all'autorità giudiziaria competente per valore del luogo ove ha sede l'amministrazione dell'Ente creditore.

In mancanza di opposizione ed in caso di ritardo del pagamento, l'Ente procede, a mezzo di ufficiale giudiziario, agli atti di esecuzione sui beni mobili ed immobili del debitore con la procedura stabilita dalla legge 14 aprile 1910, n. 639, per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici.

28. — Enti di beneficenza, assistenza e previdenza ed enti ospedalieri.

Finora si sono esposti i compiti in materia sanitaria degli enti territoriali (Stato, regioni, province e comuni); tali compiti costituiscono solo una parte dell'attività dei detti enti.

Vi sono, però, altri enti i quali operano in materia sanitaria; i più importanti tra i quali sono gli enti ospedalieri che hanno il fine esclusivo di provvedere all'assistenza ospedaliera.

Con legge 12 febbraio 1968, n. 132, gli ospedali sono stati elevati ad enti autonomi, aventi per fine il ricovero e la cura degli infermi. In precedenza gli ospedali erano normalmente alle dipendenze di istituti di assistenza e beneficenza pubblica ovvero, in qualche caso, di comuni, enti comunali di assistenza o di enti previdenziali e,

319

pertanto, non avevano autonomia. Al riguardo ricordiamo che, per effetto della detta riforma, gli amministratori degli enti ospedalieri sono attualmente sempre eleggibili a consiglieri comunali e provinciali, non essendo i suddetti enti né sovvenzionati né controllati dal Comune o dalla Provincia.

La funzione degli enti ospedalieri è quella di prestare le cure mediche e chirurgiche, di partecipare alla difesa attiva della salute in coordinamento con le attività delle altre istituzioni sanitarie locali e contribuire alla preparazione professionale del personale sanitario e tecnico. Gli enti ospedalieri possono avere la gestione anche di più di un ospedale. Questi si distinguono in generali e specializzati; gli ospedali generali si distinguono in ospedali di zona, provinciali e regionali.

Il Ministero della sanità, esercita l'alta sorveglianza ed il controllo sugli enti ospedalieri solo per tutto quanto attiene agli interessi sanitari generali dello Stato; il controllo di legittimità e di merito sui singoli atti è, invece, devoluto a norma dell'art. 117 della Costituzione, alle regioni.

Operano nel campo dell'assistenza sanitaria le istituzioni locali di assistenza e beneficenza aventi il fine di provvedere alla cura degli ammalati. Gli enti pubblici di assistenza sia nazionali (Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, O.N.M.I.) sia locali (consorzi provinciali antitubercolari) che di previdenza (I.N.P.S.; I.N.A.D.E.L.; I.N.A.M.; ecc.) avendo, però, un fine principalmente previdenziale, possono essere compresi solo indirettamente tra gli enti che operano nel campo della sanità pubblica.

320

CAPITOLO SESTO

OPERE PUBBLICHE (*)

LEGISLAZIONE

Legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, *Testo delle leggi sui lavori pubblici* (e successive modifiche).

Legge 25 giugno 1865, n. 2359, *Disciplina delle espropriazioni forzate per pubblica utilità* (e successive modifiche).

R.D. 3 marzo 1934, n. 383, *Testo unico della legge comunale e provinciale* (artt. 87, 89, 91, 294, 298).

Legge 3 agosto 1949, n. 589, *Provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali* (e successive modifiche).

Legge 10 agosto 1950, n. 646, *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale: Cassa per il Mezzogiorno* (e successive modifiche).

Legge 12 febbraio 1958, n. 126, *Disposizioni per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico.*

D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, *Approvazione del capitolato d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici.*

Legge 3 febbraio 1963, n. 75, *Provvedimenti integrativi per l'edilizia scolastica.*

Legge 21 giugno 1964, n. 463, *Disposizioni in materia di appalti di opere pubbliche.*

Legge 19 febbraio 1970, n. 76, *Norme per la revisione dei prezzi per gli appalti di opere pubbliche.*

Legge 3 luglio 1970, n. 504, *Norme per gli appalti di opere pubbliche mediante esperimento di gara con offerte in aumento.*

Legge 1 luglio 1971, n. 601, *Disposizioni in materia di mutui per la realizzazione di opere di viabilità comunale e provinciale.*

Legge 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.*

D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici.*

(*) Cfr., sull'argomento, G. ROEHRSSEN, *I lavori pubblici*, Torino, U.T.E.T., 1971; D. SACCHETTA, *La gestione delle opere pubbliche e le espropriazioni per pubblica utilità*, Nuova edizione con la collaborazione del dott. Bruno Memma, Firenze, Noccioli editore, 1972.

321

D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, *Semplificazione e snellimento delle procedure in materia di amministrazione e contabilità generale dello Stato.*
D.M. 25 novembre 1972, *Disposizioni per la concessione di anticipazioni alle imprese appaltatrici.*
Legge 2 febbraio 1973, n. 14, *Norme sui procedimenti di gara negli appalti di opere pubbliche mediante licitazione privata.*
Legge 22 febbraio 1973, n. 37, *Proroga dell'art. 2 della legge 19 febbraio 1970, n. 76, recante norme per la revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche.*
Legge 12 febbraio 1974, n. 8, *Norme in materia di appalti di opere pubbliche.*

29. — Nozioni generali.

La locuzione *opere pubbliche* comprende una svariata serie di opere che vi diversificano l'una dall'altra, sia nella loro struttura tecnica sia nella rispettiva destinazione, ma che hanno come dato comune il fatto di essere eseguite da un Ente pubblico (Stato, Provincia, Comune, consorzio, ecc.) per soddisfare, naturalmente, un fine di interesse pubblico. Poco importa che tale fine pubblico sia immediato (come, ad esempio, nella costruzione di una strada) o sia mediato (come nella costruzione di un edificio da adibire a sede di un ufficio e, quindi, non direttamente usufruibile dai singoli cittadini): essenziale è, per la qualifica di opera pubblica, che questa sia eseguita da un Ente pubblico, il quale, per il solo fatto di averla assunta, non può aver avuto che un fine pubblico. Neppure ha rilevanza alcuna che l'opera costruita abbia carattere « demaniale » oppure carattere « patrimoniale », perché questa differenza che ha la sua importanza nei confronti delle disposizioni che regolano la contabilità, l'amministrazione e la manutenzione dei beni, non ne ha alcuna nei riflessi della esecuzione dell'opera e nelle forme e modalità con cui l'opera deve essere compiuta. Nulla, infine, toglie o modifica alla nozione di opera pubblica il modo, col quale essa viene iniziata e gestita, se, cioè, a mezzo di un privato imprenditore all'uopo incaricato oppure in amministrazione diretta da parte dell'Ente interessato, perché la differente specie di gestione spiega la sua influenza sulla osservanza delle norme regolamentari e contrattuali regolatrici della materia, ma non ha alcuna efficacia per variare o modificare il concetto ed il carattere di opera pubblica.

Ai sensi dell'art. 290 della legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, le opere pubbliche si distinguono in: ordinarie e straordinarie. Le prime sono quelle riguardanti la conservazione e la manutenzione di altre già eseguite; sono straordinarie quelle di nuova costruzione o di straordinaria manutenzione, come sarebbe la riparazione di un edificio pericolante per vetustà o la restaurazione di un edificio danneggiato da eventi o cause impreviste ed eccezionali.

Nella determinazione degli enti, cui compete la esecuzione di opere pubbliche, è, naturalmente, da annoverare al primo posto lo Stato, il quale vi provvede a mezzo del Ministero dei lavori pubblici, che accentra la maggior parte delle opere pubbliche statali, alcune delle quali esso continua a tenere, pur dopo la costruzione, per la successiva conservazione e per la necessaria manutenzione, mentre

322

altre passano alla rispettiva Amministrazione, che le ha in uso e che è, pertanto, tenuta a mantenerle. Di esse, la citata legge del 1865 fa una precisa elencazione, che noi ci asteniamo dal riprodurre testualmente, sia perché tale conoscenza è di scarso interesse per le finalità della presente trattazione sia, soprattutto, perché essa non corrisponde più allo stato attuale, a causa delle molteplici innovazioni intervenute nel corso di un secolo, le quali hanno diversamente distribuita la competenza delle varie amministrazioni centrali e periferiche in materia, come, ad esempio:

a) per le strade nazionali (ora: statali), la cui costruzione è rimasta affidata al Ministero dei lavori pubblici, mentre la manutenzione è curata da un apposito Ente, denominato Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.), istituito con la legge 17 maggio 1928, n. 1094, e riordinato con la legge 7 febbraio 1961, n. 59;

b) per le ferrovie statali, la cui sorveglianza e manutenzione sono affidate al Ministero dei trasporti;

c) per la costruzione e la manutenzione delle strade militari, delle caserme e delle opere di fortificazione, passate alla competenza del Ministero della difesa, che vi provvede a mezzo del Genio militare;

d) per la esecuzione e la manutenzione delle opere di bonifica e dei bacini montani, attribuite al Ministero dell'agricoltura e delle foreste;

e) per le opere di scavo e la conservazione dei monumenti artistici, affidati al Ministero della pubblica istruzione;

f) per la costruzione e la riparazione degli edifici interessanti l'Amministrazione finanziaria, cui provvede il competente Ministero, a mezzo dei propri uffici tecnici.

I comuni e le province provvedono all'esecuzione delle opere pubbliche rispettivamente indicate per le due categorie di enti negli artt. 91 e 144 del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, cui corrispondono gli artt. 5 e 7 del Testo unico per la finanza locale.

Oltremodo estesa e difficile sarebbe la semplice enumerazione delle opere pubbliche, che rientrano nella competenza degli enti in parola, essendo questo divenuto il settore più importante della loro attività, nel campo dell'urbanistica (piani regolatori e di ricostruzione), della protezione delle bellezze naturali, della tutela della sanità e dell'igiene (acquedotti, fognature, mattatoi, cimiteri, ospedali, bagni pubblici) dell'edilizia (scolastica, popolare ed economica, specialmente in applicazione delle leggi 18 aprile 1962, n. 167; 28 luglio 1967, n. 641; 22 ottobre 1971, n. 865), del turismo (illuminazione, costruzione di alberghi, impianti sportivi e loro accessori), per le comunicazioni (navigazione interna, trasporti, servizi postali, telegrafici e telefonici), le cui opere sono oggidì facilitate oltre che dalla possibilità di affrontarne gli oneri con la contrazione di prestiti a condizioni di favore, anche dagli interventi, concorsi e contributi, che lo Stato concede nella misura e con i criteri fissati nelle leggi 3 agosto 1949, n. 589, e 15 febbraio 1953, n. 184, il che determina, peraltro, la più o meno intensa ingerenza da parte dei competenti organi go-

323

vernativi nell'esame e nell'approvazione dei progetti nonché nella esecuzione delle opere.

Fra le opere pubbliche, che beneficiano di speciali provvidenze per l'assunzione da parte dei comuni di mutui di favore col contributo statale in capitale o mediante accollo degli interessi, ci basterà di ricordare a titolo di esempio: la costruzione, l'ampliamento ed il riattamento di edifici scolastici (*legge* 24 *luglio* 1962, *n.* 1073); la costruzione di case popolari (*legge* 2 *luglio* 1949, *n.* 408); opere da costruire mediante i cantieri di lavoro (*legge* 24 *aprile* 1949, *n.* 264); costruzione ed ampliamento dei campi sportivi (*legge* 24 *dicembre* 1957, *n.* 1295); impianto e miglioramento di aziende elettriche municipalizzate (*legge* 21 *novembre* 1950, *n.* 1030).

Il provvedimento per l'assunzione di tali mutui è regolato dai particolari provvedimenti legislativi che riguardano le singole opere. I mutui sono contratti con la Cassa depositi e prestiti ad un saggio di interesse stabilito al principio di ogni anno dal Ministro per le finanze oppure fissato nel provvedimento che autorizza le singole opere, per alcune delle quali la stessa Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere speciali facilitazioni di carattere generale, come per le opere igieniche e di utilità sociale (acquedotti, fognature, cimiteri, strade, ecc.) oppure efficacia limitata a determinate località, come per i comuni terremotati, per la Calabria, per la Sardegna, per il Mezzogiorno.

Il concorso nei mutui di favore è concesso con decreto del Ministro per i lavori pubblici; l'ammortamento è fissato in un periodo massimo di 50 anni e, di solito, avviene mediante versamento di annualità costanti, cioè di uguale importo, comprensive delle quote di interesse e di capitale. La somministrazione del mutuo è effettuata per tramite e con l'intervento delle prefetture che rilasciano gli ordinativi di pagamento (28).

Generali ed obbligatorie per tutti gli enti locali di qualsiasi importanza ed entità demografica sono le opere stradali, cioè di costruzione e manutenzione delle strade pubbliche, la cui competenza è regolata dalla classificazione contenuta nella legge 12 febbraio 1958, n. 126, ai sensi della quale:

a) sono qualificate *provinciali*: le strade che allacciano i singoli comuni al capoluogo di Provincia; quelle che allacciano alla rete statale e provinciale i comuni più importanti come centri industriali, commerciali e turistici; quelle che allacciano il capoluogo di Provincia alle più vicine stazioni aeree, ferroviarie e marittime, lacuali e fluviali; quelle che costituiscono diretti ed importanti collegamenti tra strade provinciali;

b) sono qualificate *comunali*: le strade, che congiungono il centro del Comune con le sue frazioni, con la prossima stazione ferroviaria o tramviaria od automobilistica, con un aeroporto o con un

---

(28) Il procedimento e le modalità per l'assunzione dei prestiti da parte dei comuni e delle province è regolato da particolari norme relative alla cosiddetta contabilità comunale e provinciale, alla quale si rinvia.

324

porto marittimo, fluviale o lacuale; quelle, che congiungono le frazioni del Comune fra loro; quelle che attraversano gli abitati di comuni con popolazione inferiore a 20 mila abitanti;

c) sono qualificate *vicinali*: le strade non rientranti nelle precedenti categorie e soggette a pubblico transito, alla cui manutenzione, sistemazione e ricostruzione provvedono i consorzi obbligatori degli utenti con il concorso del Comune (29).

La regolamentazione dei lavori pubblici dello Stato è variamente distribuita in numerose leggi ed in norme complementari di carattere generale, cui devono uniformarsi tutte le amministrazioni dello Stato, tranne quelle che abbiano particolari regolamenti, in relazione alle specifiche esigenze di determinati lavori. Il testo legislativo fondamentale in materia è la già citata legge del 1865, alla quale (o, meglio, a quella parte di essa, che rimane tuttora in vigore) è di complemento il regolamento per la direzione, contabilità ed esecuzione dei lavori dello Stato, approvato con R.D. 25 maggio 1895, n. 350, ed il Capitolato generale, approvato con D.P. 16 luglio 1967, n. 1063 (emanato in sostituzione del D.M. 28 maggio 1815). All'osservanza di queste norme sono tenute, come si è detto, anche le amministrazioni provinciali e comunali quando all'esecuzione delle opere concorra un contributo o sussidio statale; ma, ai sensi dell'art. 294 del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, i comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti o capoluoghi di Provincia e le province devono compilare un *Capitolato generale di oneri*, uniformato, per quanto è possibile, a quello dello Stato.

È da precisare, però, che il Capitolato generale di oneri contiene le norme e le condizioni fisse ed immutabili che devono trovare applicazione indistintamente nella esecuzione di opera o di lavoro di qualsiasi specie; mentre il *Capitolato speciale* è diretto a stabilire le condizioni e, modalità particolari da osservare nella esecuzione di una determinata opera, alla quale esso esclusivamente si riferisce.

30. — Gestione delle opere pubbliche.

Atto indispensabile, preliminare e preparatorio all'esecuzione di un'opera pubblica è la compilazione del *progetto*, che è un documento di carattere amministrativo e tecnico, dal quale risultino le caratteristiche dell'opera da intraprendere secondo la sua natura e destinazione, la descrizione di essa con relazione illustrativa e figurativa, la precisazione dei materiali da impiegare, l'analisi dei prezzi e

---

(29) Per connessione di materia, ricordiamo che alla *classificazione* ed alla *declassificazione* delle strade si provvede, per le province, con decreto del Ministro per i lavori pubblici, sentiti gli enti interessati, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e, in caso di opposizione, anche quello del Consiglio di Stato; per i comuni, con deliberazione del Consiglio, pubblicata per quindici giorni all'Albo pretorio, con la quale possono gli interessati produrre opposizioni, che sono trasmesse alla Giunta provinciale amministrativa, in sede di tutela, per le definitive determinazioni.

325

di quant'altro occorra per la sollecita ed economica esecuzione dei lavori.

Ove motivi tecnici o di altra natura consiglino l'esecuzione a tratti o differita di una determinata opera, si procede alla compilazione di un *progetto di massima*, in cui l'intera opera è divisa in più lotti ed alla successiva compilazione di separato *progetto di esecuzione* per ciascuno dei lotti. In ogni caso, il progetto dev'essere approvato dagli organi amministrativi dell'Ente e dalle autorità di controllo, col conseguente stanziamento in bilancio o con l'impegno del fondo corrispondente alla spesa da fronteggiare.

Relativamente alla Provincia ed al Comune — cui sarà limitata la presente esposizione ed ai quali sono applicabili le norme generali fissate per le opere dello Stato — i progetti sono compilati dal rispettivo Ufficio tecnico; ma, in casi eccezionali, possono essere compilati da privati professionisti, senza che ciò dia loro titolo per la direzione e l'esecuzione dell'opera. L'Ente può, peraltro, sottrarsi alla fase di progettazione quando esso abbia preventivamente deliberato e sia stato autorizzato ad adottare il procedimento dell'*appalto-concorso*, al quale — in conformità di quanto prescrive l'art. 91 del regolamento di contabilità dello Stato — esso fa luogo invitando un certo numero di ditte ritenute idonee a presentare il progetto dell'opera o delle forniture con il preventivo di spesa, riservandosi la facoltà di scegliere, a proprio insindacabile giudizio, il progetto ritenuto preferibile affidandone la esecuzione al suo autore oppure soltanto di acquisire il progetto prescelto, corrispondendo un adeguato compenso e provvedendo a proprio criterio alla sua esecuzione.

Ai sensi dell'art. 16 della legge 9 giugno 1947, n. 530, che ha sostituito l'art. 285 del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, i progetti di massima ed esecutivi delle province, dei Comuni e dei consorzi devono riportare il parere favorevole dell'ingegnere capo del genio civile quando il loro importo superi: le lire 400 mila nei comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti; le lire un milione nei comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti o capoluogo di Provincia; le lire due milioni per la Provincia e per i comuni ed i consorzi con popolazione superiore a 500 mila abitanti. Devono, invece, riportare il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici i progetti di importo superiore a venti milioni di lire, se all'esecuzione voglia provvedersi mediante asta pubblica o licitazione privata o di importo superiore a dieci milioni se voglia provvedersi a trattativa privata. In ogni caso, la deliberazione con cui si approva il progetto è sottoposta a controllo di merito.

Si ricorda, tuttavia, che per effetto del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (artt. 2 e 16) i pareri e le approvazioni in linea tecnica sono ora di competenza delle regioni, perciò le relative procedure sono state diversamente disciplinate con le diverse leggi delle singole regioni interessate.

Esaurita la fase preparatoria, tecnica ed amministrativa, l'Ente interessato, ove si tratti di opera urgente o di tenue importanza, può procedere all'esecuzione dell'opera *in economia*, dandone incarico

325

al proprio Ufficio tecnico o ad un funzionario dipendente (ad esempio: l'ingegnere capo), il quale può provvedervi sia mediante cottimo sia in amministrazione diretta. Ove ciò non sia possibile o non si ravvisi opportuno e sia, quindi, necessario affidare l'esecuzione dell'opera *in appalto*, è obbligatorio per tutti gli enti far luogo all'esperimento del *pubblico incanto* in una delle forme fissate per gli appalti dello Stato negli artt. 73 e segg. del regolamento sulla contabilità generale dello Stato e, cioè, col sistema dell'asta pubblica o della licitazione privata o della trattativa privata.

L'esperimento di *asta pubblica* (30) deve essere preceduto dalla pubblicazione dell'*avviso di asta*, contenente le norme, condizioni e modalità dell'opera da eseguire, i requisiti dei concorrenti, le garanzie, che essi dovranno dare (cauzione), con l'indicazione del giorno e dell'ora, in cui la gara si svolgerà, dell'autorità incaricata di presiedere all'esperimento (Sindaco o Presidente dell'Ente) e del sistema che sarà seguito per la presentazione delle offerte, cioè se col sistema della candela vergine o della scheda segreta o dell'offerta segreta con la scheda dell'Amministrazione.

Col sistema della *candela vergine*, le offerte di ribasso sull'ammontare del progetto (*prezzo base*) si esprimono verbalmente sulla durata dell'ardere di almeno tre candele accese una dopo l'altra; se sopra nessuna di esse siano fatte offerte, l'esperimento è dichiarato deserto; se offerte siano presentate, si accendono altre candele fino a quanto una di esse si spenga vergine, cioè si spenga senza che, nel suo ardere, siansi fatte offerte, il che determina che sia dichiarato vincitore della gara il concorrente, che ha fatto l'ultima offerta sulla candela precedente.

Col sistema della *scheda segreta*, le offerte sono presentate dai concorrenti in busta chiusa e sigillata; trascorso il prefissato tempo disponibile per tale presentazione, il presidente della gara apre le buste, legge ad alta voce l'offerta in ciascuna di esse contenuta e dichiara vincitore il concorrente, che abbia fatto l'offerta più vantaggiosa. Se la gara sia stata indetta per schede segrete da confrontare con la scheda dell'Amministrazione, questa, depositata in vista di tutti, conterrà la indicazione del limite massimo, entro il quale, dovranno essere contenute le offerte. A chiusura della gara, presa cognizione della scheda segreta, il presidente dichiara vincitore il concorrente, che non abbia oltrepassato il prezzo-limite fissato dall'Amministrazione, di cui, però, non dà cognizione ai presenti.

La gara, esperita con l'uno o con l'altro sistema, si chiude, così, con l'*aggiudicazione*, la quale può essere *provvisoria*, se l'Amministrazione siasi riservata la facoltà di eseguirne una seconda per ot-

---

(30) Nell'uso romano, *asta* era la insegna del diritto bellico, consistente in una verga o freccia, che si piantava nel posto in cui venivano offerte in vendita al miglior offerente le prede di guerra e, successivamente, i beni confiscati ai cittadini. Il segno serviva a richiamare l'attenzione del pubblico sulle operazioni di vendita, nella duplice finalità di eliminare ogni sospetto di favoritismo e di assicurare all'erario il maggior provento attraverso la libera concorrenza dei presenti.

327

tenere un ulteriore miglioramento sul prezzo. In tal caso, deve essere pubblicato un nuovo avviso, assegnando un periodo di tempo non inferiore a quindici giorni (*termini fatali*), entro il quale chiunque può presentare offerta di miglioramento in misura non inferiore al ventesimo della precedente aggiudicazione; se tale offerta viene presentata, si fa luogo ad una nuova gara sulla base del nuovo prezzo offerto; in caso negativo, l'aggiudicazione provvisoria diviene definitiva a favore del precedente offerente.

Indubbiamente, il sistema dell'asta pubblica si presenta, almeno teoricamente, circondato di maggiori garanzie di regolarità e di sincerità sia per l'Amministrazione che per i concorrenti, salvo che esso non sia pregiudicato da occulte manovre o da illecite interferenze ed esso è, infatti, reso obbligatorio per la esecuzione di opere pubbliche e per l'affidamento di servizi o di forniture. Tuttavia, l'Amministrazione potrebb'essere indotta da reali o presunti motivi di convenienza a sostituire tale procedimento con il sistema della *licitazione privata* — certamente più sollecito e meno complicato — consistente in una gara limitata a poche ditte o persone ritenute idonee ed all'uopo prescelte dalla stessa Amministrazione o, addirittura, per circostanze eccezionali, con quello della *trattativa privata*, che l'Amministrazione svolge e conclude direttamente con una sola determinata persona senza alcuna formalità, ma, altresì, senza alcuna garanzia di convenienza e di serenità. Nell'un caso e nell'altro, però, tale scelta deve essere espressamente autorizzata dall'organo di controllo, ai sensi dell'art. 1 della legge 9 giugno 1947, n. 530, che ha sostituito l'art. 87 del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, autorizzazione, che può essere concessa subordinatamente all'ammontare complessivo del contratto in relazione alla entità demografica dell'Ente interessato, secondo la classificazione fattane dalla or ricordata disposizione legislativa.

La materia risulta ora variamente regolata nelle singole regioni a seguito delle legislazioni regionali sul funzionamento dei singoli organi di controllo sugli atti degli enti locali.

Al procediménto di gara pubblica o di licitazione privata assiste il Segretario comunale o provinciale od altro idoneo e qualificato dipendente dell'Amministrazione, il quale redige, seduta stante, il verbale delle operazioni. Quando sia avvenuta l'aggiudicazione, questo verbale, accettato e sottoscritto dall'interessato, può tener luogo di contratto, ove questa sostituzione sia stata prevista ed ammessa nel capitolato e nell'avviso di asta; in caso contrario, si procede alla regolare stipulazione del contratto da parte dello stesso Segretario, con diritto a percepire i relativi emolumenti, che sono a carico dell'aggiudicatario. Allo stesso Segretario incombe di provvedere alla registrazione del verbale di aggiudicazione o del contratto formale entro i venti giorni successivi alla apposizione del visto prefettizio sull'uno o sull'altro documento.

I contratti stipulati a seguito di gara pubblica, di licitazione o di trattativa privata, regolarmente autorizzata, sono immediatamente impegnativi per entrambe le parti; in mancanza della predetta autoriz-

328

zazione, il contratto è impegnativo per l'Ente sol dopo che sia intervenuto il visto dell'organo regionale di controllo.

Nel corso dei lavori e con l'osservanza delle norme contenute nel Capitolato, possono, con deliberazione dell'Amministrazione o con semplice ordine di pagamento emesso dal Sindaco (o dal Presidente dell'Amministrazione provinciale) sulla base di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 204 del R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, essere liquidati alla ditta assuntrice pagamenti rateali in base allo *stato di avanzamento* delle opere, compilato dal direttore dei lavori. A compimento dell'opera appaltata e per accertare la regolare esecuzione dei lavori, essa è sottoposta a *collaudo* da parte di un competente nominato dall'Amministrazione interessata oppure da un ingegnere del genio civile, delegato dal Ministro per i lavori pubblici, se si tratti di opera eseguita col concorso dello Stato; del collaudo si redige regolare certificato e se esso abbia avuto risultato favorevole, l'Amministrazione lo approva con propria deliberazione, provvedendo alla liquidazione finale ed allo svincolo della cauzione.

30 bis. — Revisione prezzi.

Particolare importanza assumono, a motivo soprattutto della attuale situazione economica e monetaria, le modificazioni delle condizioni contrattuali conseguenti alle variazioni dei prezzi nei costi dei materiali, della manodopera, dei trasporti e di quant'altro necessario per l'esecuzione dell'opera, intervenute sul mercato successivamente alla stipulazione del contratto.

Il codice civile regola, all'art. 1664, primo comma, i rapporti tra privati, conseguenti appunto alla modificazione dei prezzi dovuta a circostanze imprevedibili, con l'attribuire all'appaltatore il diritto di ottenere la revisione degli stessi; nell'appalto di opere pubbliche le norme del codice civile non sono applicabili puramente e semplicemente; e ciò discende dal fatto che l'applicazione delle norme relative è sempre subordinata alla facoltà concessa all'Amministrazione di procedervi o meno.

A differenziare il rapporto pubblico da quello privato giova il fatto, come autorevolmente affermato anche in dottrina, che l'Ente pubblico esercita, anche in questo caso, la suddetta facoltà non nella veste di parte contraente, ma in quella di autorità, con la conseguente esclusione della possibilità di insorgenza di diritti soggettivi perfetti nell'appaltatore; quest'ultimo ha solo, quindi, un interesse legittimo a che l'Amministrazione eserciti la facoltà revisionale.

Ulteriore elemento di differenziazione è costituito dal fatto che il criterio della imprevedibilità, che nel rapporto privatistico assume carattere di elemento indispensabile, nel rapporto pubblicistico non assume rilevanza; l'appaltatore, cioè, ha diritto alla revisione prezzi anche se l'aumento era prevedibile al momento della stipulazione dell'atto. E ciò discende, oltre che dalla mancanza di una siffatta specifica limitazione nella legislazione speciale, dal fatto che molte

328

delle leggi sulla revisione prezzi furono create per ovviare a notevoli oscillazioni dei prezzi di mercato.

A tal proposito, le norme fondamentali che regolano la materia sono contenute nel D.L. 6 dicembre 1947, n. 1501, ratificato con legge 9 maggio 1950, n. 329 e modificato con leggi 23 ottobre 1963, n. 1481; 21 giugno 1964, n. 463; 19 febbraio 1970, n. 76 e 22 febbraio 1973, n. 37.

Particolare rilevanza, ai fini del computo revisionale, assume la determinazione del termine iniziale dello stesso anche per la carenza, nella normativa, di un criterio chiarificatore in merito. La dottrina, comunque, pur con qualche voce contraria, sembra indirizzata a fissare tale termine al momento della presentazione delle offerte, con l'unica eccezione dei lavori affidati a trattativa privata, per i quali sembra si debba assumere come data iniziale, quella del perfezionamento del rapporto contrattuale. Interessanti, a tal proposito sono le indicazioni contenute nell'art. 2 della legge n. 76 del 1970 e nell'art. 1 della legge n. 37 del 1973.

Va ricordato inoltre, fra i principi fondamentali che regolano l'istituto, che, in base al D.L. 21 giugno 1964, n. 463 ed al D.L. n. 1501 del 1947, l'esercizio della facoltà di procedere alla revisione non è più legata alla presenza nel contratto di una apposita clausola; in tal senso vedasi l'art. 37 del Capitolato generale per le opere pubbliche approvato con D.P.R. 2 agosto 1962, n. 1063.

Ad integrazione di quanto suddetto ricordiamo che la domanda per la revisione prezzi deve essere presentata dall'appaltatore, a pena di decadenza, prima della emissione del certificato di collaudo e può essere concessa anche in corso d'opera, con la liquidazione, ai sensi dell'art. 2 della legge 21 giugno 1964, n. 463, di un acconto fino all'85 per cento del compenso revisionale, con il rinvio della liquidazione del restante compenso, alla approvazione del collaudo.

31. — Espropriazione per pubblica utilità.

L'attività amministrativa nel campo delle opere pubbliche può, talora, trovare ostacolo nell'altrui diritto di proprietà sui beni, sulle aree, sugli spazi, la cui disponibilità si renda necessaria per la realizzazione di una determinata opera, come: per l'apertura di una strada, per l'attraversamento di un ponte, per la costruzione di un edificio, il che impone di contemperare il doveroso rispetto del diritto del privato con la superiore esigenza di soddisfacimento dell'interesse pubblico e del bisogno collettivo. Ciò risponde ad un principio di carattere generale, ormai sancito in tutte le moderne Costituzioni per cui, riconosciuta e garantita la privata proprietà, si rende lecito, tuttavia, sacrificarne o limitarne l'appartenenza, per prevalenti motivi di utilità sociale, sotto la osservanza di determinate prescrizioni e mercè il corrispettivo di un sicuro ed equo indennizzo.

La nostra Costituzione, all'art. 42, terzo comma, dispone: « La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale ».

330

È da tener presente che l'istituto dell'espropriazione ha subito una sostanziale trasformazione nei suoi caratteri fondamentali in relazione alle modifiche subite dal concetto di proprietà, la quale non è più ritenuta dalla dottrina moderna un diritto naturale inviolabile salvo che per assoluta necessità pubblica, ma un diritto privato da esercitarsi nell'interesse generale, per cui l'espropriazione, più che un limite della proprietà privata, è un mezzo per la realizzazione coattiva della funzione sociale della proprietà.

L'evoluzione suddetta del concetto di proprietà spiega perché, nel nostro ordinamento giuridico, l'espropriazione è prevista non solo per la realizzazione di opere di interesse pubblico, ma anche come sanzione per il proprietario inadempiente a precisi obblighi fissati dalla legge nonché come mezzo per la realizzazione di una diversa organizzazione di beni produttivi: per detti ultimi fini l'espropriazione è espressamente prevista dagli artt. 43 e 44 della Costituzione.

L'allargamento dell'area entro la quale può operare l'istituto dell'espropriazione consegue al fatto che lo Stato moderno è interessato ad ogni attività che abbia rilevanza sociale e, pertanto, il concetto di « interesse pubblico » ha acquistato un nuovo e più ampio contenuto. La detta trasformazione si rileva anche dal già citato art. 42 della Costituzione che ha sostituito al termine « pubblica utilità » quello di « motivi d'interesse generale ».

All'espropriazione può farsi luogo solo per i fini e con il procedimento previsti dalla legge dello Stato; sussiste, in altri termini, il principio della riserva di legge. Norme in materia, entro determinati limiti, possono essere, però, emanate anche dalle regioni a statuto speciale.

In via eccezionale, all'espropriazione si è anche direttamente provveduto con legge attraverso norme di *jus singulare* che determinano immediatamente il trasferimento di un bene dall'uno all'altro soggetto; a tale forma di espropriazione si è fatto, ad esempio, ricorso in materia di riforma fondiaria (art. 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230) e di nazionalizzazione dell'energia elettrica (art. 4, n. 10, legge 6 dicembre 1962, n. 1643).

L'espropriazione ha, di regola, per oggetto il trasferimento coattivo del diritto di proprietà od altro diritto reale su beni immobili, ma è possibile anche l'espropriazione per i beni mobili e per i diritti. Ricordiamo, al riguardo: l'art. 59 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, per le cose d'interesse artistico o storico; gli artt. 112 a 114 della legge 22 aprile 1941, n. 633, per i diritti d'autore; l'art. 60 e segg. del Testo unico 27 giugno 1939, n. 1127, per le privative industriali.

È controversa la espropriabilità dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato e degli enti territoriali.

Il procedimento di espropriazione tipico è regolato dalla legge 15 giugno 1865, n. 2359, e successive modifiche; esso si estrinseca in due momenti: l'uno, preparatorio, che consta della dichiarazione del carattere dell'opera e della designazione dei beni da espropriare;

331

il secondo, di carattere esecutivo, che si conclude con l'occupazione del bene.

Per le opere ordinate dallo Stato, non è prescritta alcuna formalità preparatoria, perché è ad esse naturalmente attribuita la presunzione del pubblico vantaggio.

Per le opere progettate dagli enti pubblici minori nel campo delle strade, dell'igiene, dell'edilizia scolastica, dell'illuminazione pubblica e simili, la legge 3 agosto 1949, n. 589, ha semplificato la lunga procedura fissata dalla legge originaria, prescrivendo che l'approvazione del progetto dell'opera equivale alla dichiarazione di pubblica utilità e che, per eccezionali comprovati motivi di urgenza o di forza maggiore ed a richiesta dell'Ente promotore, il provveditore alle opere pubbliche può emettere la dichiarazione di indifferibilità della esecuzione, a seguito di che il Presidente della Giunta regionale può disporre la immediata occupazione dei beni soggetti ad espropriazione. In caso di assoluta necessità (come: rottura di argini, rovesciamento di ponti per impeto delle acque e simili), l'occupazione di urgenza può essere disposta anche dal Sindaco, il quale deve informarne subito la Regione, specificando i motivi, che lo indussero ad emanare il provvedimento (*art.* 71 *legge del* 1865, *modificata dalla legge* 18 *dicembre* 1879, *n.* 5188).

Dichiarata la pubblica utilità dell'opera ed accertata la necessità di occupare il bene privato, si apre lo stadio sostanziale ed esecutivo della espropriazione, mercè la determinazione ed il pagamento della indennità e la conseguente immissione dell'espropriante nel possesso e nella disponibilità del bene. Il primo momento è preordinato ad uno accordo bonario, con la compilazione e la pubblicazione di un elenco dei proprietari, in cui sia dichiarata la misura del prezzo, che l'espropriante è disposto a pagare.

L'indennità da corrispondere per l'espropriazione qualora non accettata dell'espropriato nella misura proposta, può essere determinata anche mediante un accordo; in caso contrario — previo deposito della somma offerta presso la Cassa depositi e prestiti a garanzia dei diritti dei terzi — la determinazione dell'indennità è fatta da periti nominati dal Presidente del Tribunale competente per territorio. Avverso il decreto di espropriazione, per la parte relativa all'indennità, l'espropriato può sempre agire dinanzi alla autorità giudiziaria ordinaria per far valere i propri diritti.

Circa la misura dell'indennità l'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, dispone che l'indennità deve consistere « nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita ». A tale principio è stata fatta eccezione con la legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per il risanamento di Napoli, alla quale sono succedute numerose altre disposizioni legislative che prevedono la corresponsione dell'indennità in misura inferiore al valore venale del bene, stabilendo i relativi criteri di determinazione.

La Corte Costituzionale ha ritenuto, al riguardo, che la determi-

332

nazione dell'indennità, da parte del legislatore, in misura inferiore a quella del valore venale del bene espropriato, non contrasta con l'art. 42 della Costituzione.

Garantito, in tal modo, il diritto dei proprietari, il Prefetto emette il decreto di occupazione dei beni. L'espropriato ha, però, il diritto ad ottenere la restituzione o, come dice la legge, la *retrocessione* del fondo espropriato, nel caso che questo non abbia ricevuto, in tutto od in parte, la preveduta destinazione ad utilità pubblica ed anche quando il bene sia stato eventualmente utilizzato per un'opera diversa da quella prevista; in ogni caso, la retrocessione importa che l'espropriato corrisponda all'espropriante il giusto prezzo del bene retrocesso. Secondo la legge originaria, questa rivalsa non poteva mai eccedere l'indennità ricevuta dall'espropriato; questo limite fu, però, soppresso con la legge 12 maggio 1923, n. 691, il che sta a significare che la retrocessione è del tutto indipendente dalla espropriazione, in quanto il bene retrocesso potrebbe aver ricevuto un incremento di valore in conseguenza dell'opera eseguita o per circostanze di diversa natura.

All'infuori di quella prevista dall'art. 71 della legge del 1865 e di cui si è già parlato, un'altra ipotesi di occupazione temporanea di beni privati è prevista nell'art. 64 della legge medesima nel caso che gli imprenditori di un'opera di pubblica utilità abbiano bisogno di estrarre ghiaia, terra o zolle, di fare depositi di materiali, stabilire magazzini od aprire passaggi provvisori nella privata proprietà. In tal caso, chi cura l'esecuzione dell'opera pubblica deve farne domanda al Prefetto con la offerta di congrua indennità; la domanda è notificata ai proprietari, con invito a fare eventuali opposizioni entro il termine di dieci giorni, trascorso il quale ed ove la indennità non sia accettata, il Prefetto nomina un perito per la stima, ordinando, poi, il deposito del risultante ammontare ed emettendo il decreto di autorizzazione alla occupazione temporanea dei beni.

A conclusione di questa sommaria esposizione delle norme regolatrici dell'importante istituto e dopo di aver messo in giusto rilievo la opportuna semplificazione introdotta con la legge del 1949 sul procedimento di dichiarazione di pubblica utilità delle opere progettate dagli enti minori, non possiamo astenerci dal manifestare la necessità di far luogo ad una radicale riforma della disciplina legislativa della espropriazione, ancora regolata da norme del tutto arretrate ed anacronistiche di fronte alla espansione dell'attività amministrativa in questo campo; il che postula, d'altra parte, uno snellimento della procedura prescritta per la liquidazione dell'indennità a coloro, che sono sottoposti al sacrificio della proprietà per il soddisfacimento di una utilità di interesse pubblico.

Ad integrazione di quanto suddetto ricordiamo che con legge 22 ottobre 1971, n. 865 (cosiddetta « legge sulla casa »), sono state dettate, all'art. 9 e segg., nuove e particolari norme per l'espropriazione degli immobili disposte per la realizzazione dei vari interventi pubblici previsti dalla legge, in particolare: per l'acquisizione delle aree comprese nei piani di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e suc-

333

cessive modificazioni; per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria compresi i parchi pubblici e di singole opere pubbliche; per il risanamento, anche conservativo, degli agglomerati urbani; per la ricostruzione di edifici o quartieri distrutti o danneggiati da eventi bellici o da calamità naturali; per l'acquisizione delle aree comprese nelle zone di espansione, a' termini dell'art. 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nonché per l'acquisizione degli immobili necessari per la costituzione di parchi nazionali.

334

CAPITOLO SETTIMO

TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI

LEGISLAZIONE

R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, *Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.*
R.D. 26 giugno 1924, n. 1058, *Testo unico delle leggi relative alle attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa, in sede giurisdizionale.*
Legge 23 dicembre 1966, n. 1147, *Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo.*
Legge 21 novembre 1967, n. 1185, *Norme sui passaporti.*
Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, *Istituzione dei tribunali amministrativi regionali.*
D.P.R. 21 aprile 1973, n. 214, *Regolamento di esecuzione della legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali.*

32. — Sede e composizione.

La giustizia amministrativa non è da comprendersi nella Legislazione speciale amministrativa perché essa costituisce una parte rilevante del « Diritto amministrativo »; riteniamo, tuttavia, di illustrare in questa nostra trattazione le modifiche apportate al precedente sistema di giustizia amministrativa dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali.

Con detta legge si è data attuazione all'art. 125, secondo comma, della Costituzione che prevede, in ogni Regione, la istituzione di... « organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito dalla legge della Repubblica »..., con possibilità di istituire anche sezioni staccate dei detti organi con sede diversa dal capoluogo di Regione.

L'istituzione di detti tribunali ha avuto luogo sia per attuare la normativa costituzionale sia perché la Corte Costituzionale ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale di tutti gli organi giurisdizionali già operanti, diversi dal Consiglio di Stato. Al riguardo ricordiamo che venne dichiarata l'incostituzionalità: dei consigli comunali

335

e provinciali come organi di contenzioso elettorale (31); delle sezioni dei tribunali amministrativi regionali, istituite con legge 23 dicembre 1966, n. 1147, esclusivamente per il contenzioso elettorale (32); delle norme che regolavano la composizione delle giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale (33); e della Giunta giurisdizionale della Valle d'Aosta (34).

I tribunali amministrativi regionali, istituiti con la citata legge del 1971, n. 1034, sono organi di giustizia amministrativa di primo grado; la loro competenza non è però, come già per la Giunta provinciale amministrativa, in sede giurisdizionale, limitata a determinate materie, ma è di carattere generale.

I detti tribunali hanno sede nei capoluoghi di Regione; per le regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Trentino-Alto Adige sono previste sedi staccate. Nel Lazio sono state istituite tre sezioni con sede a Roma, oltre ad una Sezione staccata; tale eccezione è giustificata dalla particolare competenza attribuita al detto Tribunale amministrativo regionale. Gli organi giurisdizionali suddetti sono presieduti da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato (per i tribunali con più sezioni e per le sezioni dei tribunali del Lazio) ovvero da un Consigliere di Stato. Essi sono composti, oltre dal Presidente, da cinque magistrati amministrativi regionali e decidono con l'intervento del Presidente e di due magistrati amministrativi regionali. Alla carriera dei magistrati amministrativi regionali si accede mediante concorso; la carriera si articola nei seguenti gradi: referendario, primo referendario e consigliere. È possibile, poi, con particolari modalità, il passaggio nei ruoli del Consiglio di Stato. Le modalità per la partecipazione al concorso iniziale per la detta carriera e lo svolgimento della stessa sono particolarmente disciplinati dal D.P.R. 21 aprile 1973, n. 214, contenente il regolamento di esecuzione della citata legge n. 1034.

Lo stato giuridico ed il trattamento economico dei magistrati amministrativi regionali è corrispondente a quello dei magistrati del Consiglio di Stato.

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Consiglio di Presidenza dei tribunali amministrativi regionali — composto dal Presidente del Consiglio di Stato, dai due presidenti di Sezione del Consiglio di Stato più anziani, da due presidenti di tribunali amministrativi regionali e da quattro magistrati amministrativi — avente

---

(31) CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1965, n. 93, ne « Il Cons. Stato », 1965, n. 12, II, 577.

(32) CORTE COSTITUZIONALE, 27 maggio 1968, n. 49, ne « Il Cons. Stato », 1968, n. 5-6, II, 392 e segg.

Cfr., altresì, legge 23 dicembre 1966, n. 1147, *Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo*, in « Gazz. Uff. », 31 dicembre 1966, n. 329;

(33) CORTE COSTITUZIONALE, 22 marzo 1967, n. 30, ne « Il Cons. Stato », 1967, n. 3, II, 214 e segg.

(34) CORTE COSTITUZIONALE, 20 aprile 1968, n. 33, ne « Il Cons. Stato », 1968, n. 4, II, 295 e segg.

336

il compito di dare il proprio parere sulla nomina e sui trasferimenti dei magistrati amministrativi regionali, oltre ad altri compiti minori. Detto organo è stato istituito in analogia al Consiglio di Presidenza del Consiglio di Stato.

33. — Giurisdizione.

L'istituzione dei tribunali amministrativi regionali ha innovato il nostro sistema di giustizia amministrativa sotto i seguenti due profili:

è stato previsto per tutte le controversie amministrative il doppio grado di giurisdizione;

è stata ammessa l'impugnativa degli atti amministrativi anche non definitivi.

Non è stata, invece, innovata la tradizionale ripartizione della giurisdizione, come fissata dall'art. 2 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, sull'abolizione del contenzioso amministrativo, in base al quale la tutela dei diritti soggettivi spetta all'autorità giurisdizionale ordinaria ed è fatto divieto al giudice amministrativo di annullare gli atti lesivi di un diritto soggettivo, salvo i casi di giurisdizione esclusiva. Su tale punto è stato, però, sostenuto, in dottrina, in relazione all'art. 4 della legge istitutiva dei tribunali amministrativi (con il quale si attribuisce ad essi la competenza « per i ricorsi aventi ad oggetto diritti ad interessi di persone fisiche o giuridiche, la cui tutela non sia attribuita all'autorità giudiziaria ») che il legislatore abbia voluto attribuire ai tribunali amministrativi la competenza generale anche in ordine alla legittimità di atti amministrativi lesivi di diritti soggettivi; ma tale tesi non ha incontrato il consenso della maggior parte della dottrina sia perché non risulta che il legislatore abbia voluto modificare il riparto della giurisdizione sia perché il detto articolo, limitando la competenza dei tribunali amministrativi nelle questioni « che non siano devolute all'autorità giudiziaria ordinaria » ha inteso proprio escludere di affidare al giudice amministrativo la tutela generalizzata dei diritti soggettivi, limitandola, invece, ai casi espressamente previsti dalla legge.

In sede di preparazione della legge, venne discusso se la competenza dei tribunali amministrativi regionali dovesse essere basata sul criterio del carattere locale dell'autorità governativa o dell'Ente pubblico dal quale l'atto od il provvedimento impugnato promana, rimanendo riservata alla competenza del Consiglio di Stato la cognizione degli atti di autorità centrali dello Stato e di enti pubblici a carattere nazionale ovvero dovesse essere estesa anche a questi ultimi atti: prevalse la tesi dell'attribuzione di tutte le controversie, già affidate alla competenza del Consiglio di Stato e delle soppresse giunte provinciali amministrative, al fine di assicurare per tutte le controversie il doppio grado di giurisdizione.

I tribunali regionali amministrativi esercitano, quindi, la giurisdizione generale di legittimità e, nei casi previsti espressamente dalla legge, la giurisdizione di merito e la giurisdizione esclusiva.

337

La *giurisdizione generale di legittimità* ha per oggetto la decisione dei ricorsi prodotti, per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge a tutela delle posizioni giuridiche di interesse legittimo contro atti e provvedimenti emessi dagli organi dello Stato e degli altri enti pubblici.

La *giurisdizione di merito*, cioè la giurisdizione caratterizzata dal potere dell'organo giurisdizionale di sostituirsi all'autorità amministrativa nell'adozione dell'atto controverso, comprende le stesse controversie già attribuite alla competenza del Consiglio di Stato (*art.* 27 *Testo unico* 26 *giugno* 1924, *n.* 1054, *e successive modifiche*) e delle giunte provinciali amministrative (*art.* 1 *Testo unico* 26 *giugno* 1924, *n.* 1058, *e successive modifiche*). Nella detta giurisdizione rientrano le controversie dirette ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa a conformarsi al giudicato; a norma dell'art. 37 della legge n. 1034, tale giudizio è esperibile — come del resto già ritenuto dalla giurisprudenza — sia nei confronti dei giudici amministrativi che di quello dei giudici ordinari (in precedenza il ricorso per l'adempimento del giudicato era stato previsto dal legislatore solo per la pronuncia dell'autorità giudiziaria ordinaria); per alcuni casi particolari è stata conservata, in materia di giudizio per l'adempimento del giudicato, la giurisdizione del Consiglio di Stato.

La *giurisdizione esclusiva* è caratterizzata dalla tutela sia degli interessi legittimi che dei diritti soggettivi; essa comprende le controversie (tra le quali, quelle in materia di impiego pubblico), già attribuite alla competenza del Consiglio di Stato (*art.* 29 *Testo unico* 26 *giugno* 1924, *n.* 1054) e delle giunte provinciali amministrative (*art.* 4 *Testo unico* 26 *giugno* 1924, *n.* 1058).

A norma dell'art. 6 della nuova legge i tribunali amministrativi regionali sono competenti a giudicare in via esclusiva anche di tutti i ricorsi in materia di *operazioni elettorali* per i consigli comunali, provinciali e regionali, già attribuiti alle sezioni per il contenzioso elettorale istituite con legge 23 dicembre 1966, n. 1146.

In sede di elaborazione della legge si avanzò la tesi della attribuzione, in via esclusiva, ai nuovi organi di giustizia amministrativa di tutte le controversie in materia elettorale, ma prevalse la tesi della conservazione all'autorità giudiziaria ordinaria di quelle relative all'eleggibilità. La detta ripartizione di giurisdizione tra i tribunali amministrativi regionali e l'autorità giudiziaria ordinaria in materia elettorale è stata determinata dal fatto che dalle operazioni elettorali possono, almeno prevalentemente, essere lesi solo interessi legittimi dei singoli, mentre le dichiarazioni di eleggibilità e di ineleggibilità concernono diritti soggettivi dei singoli.

L'art. 5 della legge istitutiva dei tribunali in esame ha attribuito, in via esclusiva, alla loro giurisdizione le controversie concernenti le *concessioni dei beni e dei servizi pubblici*, superando così le precedenti frequenti controversie giurisprudenziali sul riparto di giurisdizione in materia, determinata dal fatto che, a causa dello stretto collegamento esistente tra il provvedimento ed il contratto, gli inte-

328

ressi legittimi si presentano strettamente connessi con i diritti soggettivi; rimangono, però, di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e resta salva la competenza in materia attribuita ai tribunali delle acque pubbliche.

Per effetto della legge 21 novembre 1967, n. 1185, i tribunali amministrativi regionali hanno, inoltre, giurisdizione esclusiva, estesa al merito, sui ricorsi avverso il diniego di *rilascio dei passaporti e il ritiro degli stessi*. Trattasi di materia attribuita, dall'art. 28 della citata legge, in via provvisoria, all'autorità giudiziaria ordinaria. In materia di giurisdizione sia generale che di merito o esclusiva, i tribunali regionali amministrativi incontrano gli stessi limiti posti dalla legislazione precedente; non possono, cioè, decidere sullo stato e la capacità delle persone fisiche e sull'incidente di falso né sulle questioni attinenti a diritti patrimoniali conseguenziali; è stata, però, introdotta un'importante innovazione essendo stata riconosciuta la facoltà di condannare l'Amministrazione al « pagamento delle somme di cui risulti debitrice ».

34. — La ripartizione della competenza.

Il riparto della competenza tra i tribunali in esame è stato disciplinato nel senso che ogni Tribunale regionale è competente a decidere sui ricorsi contro atti e provvedimenti emessi dagli organi periferici dello Stato e degli enti pubblici a carattere ultraregionale, aventi sede nella circoscrizione del Tribunale od emessi dagli enti pubblici territoriali o dagli enti pubblici non territoriali aventi sede nella circoscrizione del Tribunale e che esclusivamente nei limiti della medesima esercitano la loro attività.

Per gli atti emessi da organi centrali dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale (la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione dei tribunali amministrativi regionali) e per quelli relativi a pubblici dipendenti in servizio, alla data di emissione dell'atto, presso uffici pubblici aventi sede nella circoscrizione del Tribunale amministrativo regionale, la competenza è del Tribunale amministrativo medesimo; negli altri casi la competenza per gli atti statali è del Tribunale avente sede a Roma; per gli atti degli enti pubblici a carattere ultraregionale è del Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'Ente.

Speciali norme in materia di competenza sono state dettate per i giudizi diretti ad ottenere l'adempimento del giudicato da parte dell'autorità amministrativa; esse, per le controversie concernenti i giudicati dell'autorità giudiziaria ordinaria, sono di competenza dei tribunali amministrativi regionali quando l'autorità amministrativa chiamata a conformarsi sia un Ente che eserciti la sua attività esclusivamente nei limiti della circoscrizione del Tribunale amministrativo regionale; negli altri casi la competenza è del Consiglio di Stato. Quando i giudizi hanno per oggetto i giudicati degli organi di giustizia amministrativa la competenza è del Consiglio di Stato o del

359

Tribunale amministrativo territorialmente competente, secondo l'organo che ha emesso la decisione, della cui esecuzione si tratta; la competenza è, però, del Tribunale amministrativo regionale anche quando si tratti di decisione di Tribunale amministrativo regionale confermate dal Consiglio di Stato, in sede di appello.

Il difetto di competenza per territorio del giudice adito non è — per effetto dell'art. 31 della legge sui tribunali amministrativi regionali — rilevabile di ufficio; le parti, però, possono con istanza da prodursi entro venti giorni dalla data di costituzione in giudizio, sollevare la questione ed in caso di contrasto tra di esse, il giudizio è sospeso e gli atti sono rimessi al Consiglio di Stato perché decida, con pronuncia in Camera di Consiglio, preventivamente sulla questione; qualora, invece, le parti sono d'accordo sulla competenza territoriale di altro Tribunale, essi devono costituirsi dinanzi ad esso nel termine di venti giorni decorrenti dalla data di comunicazione dell'avvenuta trasmissione degli atti al detto Tribunale.

Al Tribunale amministrativo regionale istituito in Sicilia, è stata attribuita, salvo per i ricorsi in materia elettorale, la sola competenza già delle soppresse giunte provinciali amministrative ed è rimasta, pertanto, inalterata la competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana; con una futura legge dovrà, però, provvedersi anche alla revisione degli organi di giustizia amministrativa nella Regione siciliana.

La legge n. 1034 contiene particolari norme in ordine alla composizione, alla sede ed alla competenza del Tribunale amministrativo della Regione Trentino-Alto Adige; dette norme, tutte ispirate al principio di tutelare la minoranza linguistica, prevedono una speciale composizione e competenza della Sezione autonoma di Bolzano a conoscere degli atti amministrativi lesivi del principio della parità dei gruppi linguistici e la legittimazione dei consiglieri comunali, provinciali e regionali a ricorrere per i provvedimenti lesivi del principio della parità linguistica.

35. — Norme procedurali.

Prima dell'emanazione della legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, presupposto essenziale per la proponibilità del ricorso giurisdizionale era la definitività dell'atto amministrativo impugnato; era tale l'atto emesso da un organo posto al vertice della gerarchia di un determinato ramo dell'Amministrazione pubblica ovvero l'atto dichiarato definitivo tale con legge. Contro l'atto non definitivo era possibile solo il ricorso in via gerarchica od in opposizione.

Le norme contenute nella legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali ammettono l'impugnabilità, in via giurisdizionale, anche contro atti o provvedimenti non definitivi soggetti a ricorso gerarchico. Al riguardo, è stato stabilito che proposto il ricorso giurisdizionale non è più ammissibile il ricorso gerarchico, ma è possibile il contrario; che nei casi in cui contro atti o provve-

340

dimenti emessi da organi periferici dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale sia presentato ricorso gerarchico, ciò non vale a sottrarre l'atto alla giurisdizione del Tribunale amministrativo regionale competente per territorio, poiché solo dinanzi al detto Tribunale resta proponibile il ricorso avverso la decisione sul ricorso gerarchico o, in mancanza, avverso il provvedimento impugnato, se, nel termine di novanta giorni, la pubblica Amministrazione non abbia comunicato o notificato la decisione all'interessato.

Nel caso di più interessati all'impugnativa, è stato stabilito che il ricorso al Tribunale amministrativo regionale proposto da un interessato esclude il ricorso gerarchico di tutti gli altri; la presentazione di ricorsi in sede giurisdizionale ed in sede gerarchica da più interessati, contro lo stesso atto, comporta, attraverso una particolare procedura, la riunificazione di tutti i ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale.

Essendo ammissibile il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso gli atti ed i provvedimenti amministrativi dello Stato di carattere definitivo, è stato mantenuto fermo il principio dell'alternatività tra ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario.

Il giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale si inizia con ricorso dell'interessato, assistito da un legale, proposto entro il termine di sessanta giorni dalla data di conoscenza, legale (notificazione o pubblicazione) o di fatto, dell'atto o del provvedimento impugnato. Entro il detto termine il ricorso deve essere notificato sia all'autorità che ha emanato l'atto sia ai controinteressati; poi, entro il termine di trenta giorni dalla data dell'ultima notifica, l'originale dell'atto introduttivo dev'essere depositato nella Cancelleria del Tribunale. Le controparti possono costituirsi in giudizio entro il termine di venti giorni decorrenti da quello stabilito per il deposito del ricorso e possono, entro il termine di trenta giorni dalla data di notifica del ricorso, produrre ricorso incidentale. È ammesso l'intervento in giudizio degli interessati. Il ricorso non sospende l'efficacia dell'atto impugnato, salvo apposita istanza al tribunale, il quale per « gravi motivi » può con ordinanza disporre la sospensione.

In caso di contrasto sulla giurisdizione, è ammesso il regolamento preventivo di giurisdizione, a norma delle disposizioni del codice civile. Apposite norme regolano l'istruttoria e lo svolgimento del giudizio dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, che definiscono le controversie con sentenza; la denominazione « sentenza » data alle dette pronunce costituisce un'innovazione, in quanto le pronunce dei giudici amministrativi erano finora qualificate decisioni.

Per i modi di estinzione del processo diversi dalla pronuncia di merito, vengono sostanzialmente ripetute le disposizioni vigenti per il processo dinanzi al Consiglio di Stato.

Le sentenze dei tribunali amministrativi regionali comportano l'obbligo dell'amministrazione di conformarsi al giudicato; in difetto, è possibile, da parte dell'interessato, adire di nuovo — come già si è detto — il giudice amministrativo per ottenere l'ottemperanza del giudicato.

341

Particolari norme regolano, infine, i ricorsi avverso le operazioni elettorali: tali ricorsi possono essere prodotti da qualsiasi elettore; sono ridotti i termini processuali e non è necessario il patrocinio di un legale. Avverso le pronunce dei tribunali amministrativi regionali è possibile il ricorso in appello al Consiglio di Stato entro il termine normale di trenta giorni dalla data della notifica della sentenza. Il Consiglio di Stato, in sede di appello, può portare il proprio esame solo su quanto ha formato oggetto del giudizio di primo grado, nei limiti dei motivi proposti dall'appellante.

L'annullamento della pronuncia di primo grado non comporta il rinvio della causa al Tribunale, ma salvo che non si tratti di difetto di procedura o di vizio di forma della decisione, il Consiglio di Stato può pronunciarsi in merito. L'impugnativa della sentenza di primo grado non esclude la loro esecutività, salvo ordinanza di sospensione pronunciata dal Consiglio di Stato su istanza di parte, allorché la esecuzione della sentenza possa comportare un danno grave ed irreparabile.

In ordine all'appello va tenuto presente che esso, per espressa disposizione di legge, non è ammesso per questioni attinenti alla competenza territoriale del giudice, dovendo queste — come già si è detto — essere preventivamente risolte.

A completamento di quanto sopra ricordiamo che, in dottrina, si è sostenuta la non impugnabilità delle sentenze dei tribunali amministrativi regionali relative ai giudizi di ottemperanza al giudicato, costituendo esse uno speciale mezzo di esecuzione, per cui anche l'attribuzione, in alcuni casi, della competenza in materia al Consiglio di Stato, non costituisce eccezione al doppio grado di giurisdizione.

342

CAPITOLO OTTAVO

CONTABILITÀ DI STATO

LEGISLAZIONE

R.D. 17 febbraio 1884, n. 2016, *Testo unico della legge sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato.*

R.D. 4 maggio 1885, n. 3074, *Regolamento per l'applicazione del Testo unico della legge sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato.*

R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, *Nuove disposizioni sull'amministrazione e sul patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.*

R.D. 23 maggio 1924, n. 827, *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.*

R.D. 19 gennaio 1939, n. 129, *Istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni.*

R.D. 8 aprile 1939, n. 720, *Disciplina della presentazione alle assemblee legislative dei progetti di bilancio e dei rendiconti consuntivi degli enti amministrativi di importanza nazionale sovvenzionati dallo Stato.*

D.L.Lgt. 5 settembre 1944, n. 202, *Ripartizione delle attribuzioni e del personale fra i ministeri delle finanze e del tesoro.*

D.L.C.p.S. 4 giugno 1947, n. 407, *Istituzione del Ministero del bilancio.*

Legge 22 dicembre 1956, n. 1589, *Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali.*

D.P.R. 29 luglio 1948, n. 1309, *Modificazioni agli artt. 54, 55, 56 e 57 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, sul regolamento dell'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, concernente l'accettazione delle fideiussioni.*

Legge 21 marzo 1958, n. 259, *Partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.*

Legge 1° marzo 1964, n. 62, *Modificazioni al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato e norme relative ai bilanci degli enti pubblici.*

Legge 25 novembre 1971, n. 1041, *Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato.*

D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, *Semplificazione e snellimento delle procedure in materia di amministrazione e contabilità generale dello Stato.*

Legge 25 novembre 1973, n. 765, *Nuove norme in materia di gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, in attuazione dell'art. 3 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.*

343

36. — Organi e funzioni.

Lo Stato, dal punto di vista amministrativo e contabile, può esser considerato come un'azienda, cioè, come un complesso di beni e di mezzi destinati al soddisfacimento dei bisogni collettivi e la cui amministrazione deve essere sempre effettuata con la piena salvaguardia del pubblico interesse. E, poiché lo Stato, nella multiforme sua attività e per il conseguimento dei suoi fini, possiede dei beni, siano demaniali o patrimoniali, e gestisce le contribuzioni dei cittadini (le quali, anzi, hanno, oggidì, importanza prevalente rispetto ai primi), ne consegue che, nello studio della contabilità di Stato, sono da riguardare due diversi aspetti della materia, in quanto la legge correlativa, che ha per oggetto la pubblica finanza, contiene, come è espresso dalla sua stessa denominazione, norme appropriate e distinte per ciascuno di questi due rami e, cioè, per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato: le prime, intese alla custodia ed alla conservazione della sostanza patrimoniale; le seconde in ordine alla gestione delle entrate, delle spese e del bilancio nonché all'esercizio dei controlli sugli agenti, cui tale gestione è commessa, e per l'accertamento delle eventuali responsabilità (35).

Secondo la concezione di autorevoli trattatisti e studiosi della materia, la contabilità di Stato altro non sarebbe che un ramo della ragioneria generale applicata all'azienda statale; il che, però, non deve essere inteso in senso totale ed esclusivo, perché, se non può mettersi in dubbio che la contabilità ha con la ragioneria i maggiori rapporti, da questa traendo i criteri tecnici per il razionale ordinamento della economia e della finanza dello Stato, devesi, d'altra parte, considerare che, delle norme contenute nella legge e nel regolamento di contabilità, non sono di ragioneria quelle riguardanti la conservazione e l'amministrazione del patrimonio nazionale né quelle che ne

---

(35) Non è questa la sede per tratteggiare, sia pure sommariamente, un quadro dell'elaborazione positiva, cui questa materia è stata sottoposta in prosieguo di tempo e che si concreta in una lunghissima serie di atti e di provvedimenti legislativi e regolamentari, i quali hanno successivamente e disordinatamente modificato l'ordinamento originario e fondamentale della contabilità di Stato, che risale al Testo unico del 17 febbraio 1884, n. 2016 ed al regolamento generale del 4 maggio 1885, n. 3074, tuttora in parte vigenti. Notevoli innovazioni furono ai detti provvedimenti apportate col R.D. 8 novembre 1923, n. 2440, e col regolamento 23 maggio 1924, n. 827, le cui disposizioni, già impresse del particolare indirizzo della politica governativa del tempo, risultano — a distanza di circa mezzo secolo e malgrado numerose successive modificazioni — non più rispondenti alle attuali esigenze e del tutto inadeguate a regolare la moltiplicatasi attività dello Stato nel campo economico e finanziario. È, pertanto, da auspicare che si addivenga finalmente alla più volte ventilata e progettata riforma della legislazione vigente in materia; riforma, la quale si manifesta tanto più necessaria ed indilazionabile di fronte alla tendenza — non sappiamo se più assurda o più aberrante, ma certamente pericolosa — oggidì invalsa di imputare all'inefficienza, alle lacune ed alla arretratezza delle disposizioni in parola la frequenza e la facilità, con le quali vengono perpetrate quelle ingenti e clamorose malversazioni che, in questi ultimi anni, riempiono le cronache giudiziarie, colpendo di gravi danni e di generale discredito tutta l'amministrazione dello Stato.

344

regolano le modificazioni e nemmeno tutte le altre, che riguardano il bilancio, il rendiconto nonché la responsabilità amministrativa dei pubblici gestori.

Ma, il profilo tecnico di questa disciplina non esclude quello giuridico ed economico, che è qualche cosa di più della ragioneria applicata all'amministrazione statale, perché la contabilità di Stato presume anche la conoscenza del diritto amministrativo per quella parte che regola l'attività economica dell'Ente; essa investe il diritto costituzionale per quanto riflette la gestione del bilancio e la scienza delle finanze per quanto riguarda i mezzi dell'azienda e la loro erogazione ed ha, altresì, attinenze con la economia politica nonché con la statistica, la quale è indispensabile ausilio a tutte le scienze che hanno un'applicazione sociale.

Devesi aggiungere che i rapporti con la ragioneria sono bilaterali, nel senso che la contabilità di Stato riceve sussidio dalla ragioneria, come questa ne riceve dalla prima, perché solo lo studio accurato dei fenomeni economici, amministrativi e contabili delle svariate aziende e, quindi, anche dello Stato, può permettere di scoprire le leggi, che ne regolano l'attività contabile, patrimoniale e finanziaria, mentre i rapporti con le scienze sociali e giuridiche sono unilaterali, nel senso che queste scienze non possono ricevere alcun sussidio dalla contabilità di Stato.

All'amministrazione finanziaria dello Stato concorrono il potere legislativo ed il potere esecutivo, mentre il potere giudiziario vi ha solo un intervento indiretto per la definizione delle controversie che, in questa materia, possono eventualmente insorgere fra lo Stato ed i terzi.

Il potere legislativo (Capo dello Stato ed assemblee parlamentari) esercita sull'amministrazione stessa una duplice funzione di controllo: *preventivo*, con l'approvazione delle leggi organiche riflettenti l'ordinamento delle entrate e delle spese e con l'esame e l'approvazione del bilancio di previsione; *successivo*, in via ordinaria o straordinaria, con l'esame e l'approvazione del conto consuntivo od a mezzo di inchieste parlamentari eventualmente disposte per casi e situazioni particolari.

Organi del potere esecutivo nella gestione finanziaria sono tutti i ministeri, i quali, per la parte riguardante la rispettiva attribuzione istituzionale, vi partecipano a mezzo della Ragioneria centrale, di cui sarà detto fra poco. Ma, particolarmente e specificamente investiti di tali funzioni sono: il Ministero delle finanze, il Ministero del tesoro, il Ministero del bilancio, cui si può aggiungere il Ministero delle partecipazioni statali, istituito con la legge 22 dicembre 1956, n. 1589, al quale sono state assegnate talune funzioni già di competenza della Direzione generale del demanio.

Il *Ministero delle finanze* è ripartito in nove direzioni generali, di cui quattro (tasse ed imposte indirette; imposte dirette; dogane; finanza locale) sono particolarmente incaricate di sovraintendere all'accertamento ed alla riscossione delle entrate, la cui esecuzione è localmente affidata alle *intendenze di finanza*, istituite in ogni capo-

345

luogo di Provincia ed a speciali agenti contabili per la riscossione delle tasse e di talune imposte indirette.

Il *Ministro del tesoro* sovraintende, attraverso otto direzioni generali, a tutte le operazioni finanziarie e di tesoreria relative alla gestione delle spese, le quali si eseguono dalla *Tesoreria centrale dello Stato*, tenuta direttamente dallo Stato, e, localmente, dalle *tesorerie provinciali*, gestite, mediante particolare convenzione, dalla *Banca d'Italia*, che è un Istituto di diritto pubblico, cui è affidata la emissione dei biglietti di Stato. Nell'àmbito di ciascuna Provincia, i servizi amministrativi di competenza del Ministero del tesoro sono compiuti dalle *direzioni provinciali del tesoro*, per quanto riguarda il pagamento di stipendi, retribuzioni, pensioni e prestazioni diverse a carico dei bilanci dei vari ministeri. Dal Ministero del tesoro dipendono anche i servizi del *Debito pubblico* con la relativa *Cassa di ammortamento*; la Direzione generale della *Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza*; il *Provveditorato generale dello Stato*, con le relative attribuzioni nei riguardi dell'*Istituto poligrafico dello Stato*; la Direzione generale delle *Pensioni di guerra*; la *Zecca*, con annessa scuola d'arte della medaglia, per la fabbricazione delle monete nazionali da somministrare alla tesoreria nonché per la coniazione di timbri e suggelli interessanti i pubblici servizi.

Importanza particolare ha la *Ragioneria generale dello Stato*, istituita presso lo stesso ministero per seguire, accertare e controllare, attraverso la tenuta delle scritture contabili, tutta l'attività economica dello Stato, tanto per ciò che riguarda il patrimonio e le sue rendite, quanto per ciò che riguarda la esazione delle entrate ed il pagamento delle pubbliche spese, in relazione alle previsioni di bilancio. Analoghe attribuzioni sono esercitate, secondo la rispettiva competenza funzionale e territoriale, dalle ragionerie centrali esistenti presso ciascun Ministero e presso molte aziende autonome ed istituti speciali (Azienda della strada; Azienda dei monopoli; Istituti di previdenza; Provveditorato alle opere pubbliche e simili) nonché presso le intendenze di finanza. Tanto le ragionerie centrali come quelle provinciali rimangono sempre alla diretta dipendenza della Ragioneria generale e mai dell'Organo presso cui sono istituite, appunto perché questo è oggetto del controllo da esse esercitato; le altre ragionerie locali dipendono, invece, dalla rispettiva Amministrazione (ad esempio: le ragionerie delle prefetture dipendono dal Ministero dell'interno; le ragionerie dei provveditorati agli studi dal Ministero della pubblica istruzione, ecc.). La sorveglianza sui diversi servizi ed il relativo coordinamento sono affidati ad un Ispettorato generale dei servizi di ragioneria.

Il *Ministero del bilancio* ha attribuzioni di alto consenso sulle entrate e sulle spese, al fine di fissare l'indirizzo generale della politica economica e finanziaria dello Stato, che trova concreta realizzazione nella formazione del bilancio di concerto col Ministero del tesoro.

Organi di controllo sull'amministrazione patrimoniale e finanziaria dello Stato sono la Corte dei Conti e la Ragioneria generale. È subito da avvertire al riguardo che la funzione in tal campo eser-

346

citata dalla Ragioneria generale differisce da quella affidata alla Corte dei Conti, perché, mentre questa è, come si sa, una magistratura, anzi la suprema magistratura contabile, la Ragioneria è un Corpo amministrativo investito, nell'àmbito del potere esecutivo, del controllo legale e di merito, per cui può valutare anche se una spesa proposta sia urgente, necessaria ed opportuna per lo Stato. Circa la composizione e le funzioni generali della Corte dei Conti è da aggiungere che, ai sensi dell'art. 100 della Carta costituzionale, essa esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio; partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; riferisce direttamente alle camere sul risultato del riscontro eseguito. In questa forma di controllo successivo rientra anche l'accertamento delle responsabilità degli agenti contabili, che si concreta in un *giudizio di conto* emesso dalla Corte stessa.

In una forma di controllo legale si concreta la funzione consultiva esercitata dal Consiglio di Stato sui progetti di contratti, che superino, secondo i casi, un determinato ammontare e dei quali il Consiglio stesso deve esaminare non solo la regolarità del progetto, bensì anche la convenienza amministrativa della sua esecuzione.

Circa la struttura ed i caratteri del patrimonio delle aziende pubbliche ci limitiamo, nella presente trattazione, a mettere in opportuno rilievo quelle particolarità che, specificamente, si riferiscono alla natura, all'ordinamento ed alla gestione dell'azienda statale, rispetto alla quale è, prima di tutto, da ricordare la distinzione in *beni demaniali* o del demanio pubblico, e *beni patrimoniali* o del demanio fiscale. Secondo la dichiarazione contenuta nell'art. 822 del codice civile, appartengono al demanio pubblico dello Stato: il lido del mare; le acque pubbliche: le miniere; le foreste; le opere marittime e militari; gli immobili riconosciuti di interesse storico, artistico ed archeologico, compresi i musei, le pinacoteche, le biblioteche e simili. Appartengono al demanio fiscale tutti gli altri beni di natura diversa, i quali, pur essendo destinati al pubblico interesse, non sono, tuttavia, assoggettati al regime giuridico dei primi.

Caratteristiche dei beni di demanio pubblico sono: la *indisponibilità*, la *imprescrittibilità* e la *improduttività*, nel senso che, attesa la loro destinazione all'uso diretto della collettività, essi non possono essere alienati né sottratti al patrimonio dello Stato e, comunque, non producono alcun reddito, almeno fino a quando dura tale destinazione e non ne sia avvenuta la sdemanializzazione o sclassificazione con atto dell'Autorità amministrativa; i beni patrimoniali o del demanio fiscale, essendo posseduti dallo Stato come privato proprietario, sono, invece, *alienabili*, *prescrivibili* e, normalmente, *fruttiferi*. I beni del demanio pubblico sono, generalmente, immobili o universalità di cose mobili (musei, gallerie, biblioteche, ecc.); i beni patrimoniali possono essere mobili ed immobili.

Rispetto all'amministrazione del patrimonio, è da segnalare che,

347

per i beni demaniali, essa si limita esclusivamente alla conservazione ed alla vigilanza; quella dei beni patrimoniali tende, invece, ad ottenere da essi il maggior reddito possibile.

I beni immobili, siano demaniali o patrimoniali, sono amministrati, di regola, dalla Direzione generale del demanio presso il Ministero delle finanze; peraltro, i beni immobili assegnati ad un servizio governativo si intendono concessi in uso gratuito al Ministero da cui il servizio dipende e, peraltro, sono da esso amministrati, passando alla stessa Direzione generale del demanio, quando tale assegnazione sia cessata.

I beni mobili sono amministrati, di regola, dal Ministero, cui essi sono assegnati per uso proprio o dei servizi, che da ciascuno dipendono; i titoli ed i valori (come azioni, obbligazioni, ecc.) sono, invece, amministrati dal Ministero delle partecipazioni statali, al quale sono trasferite molte delle attribuzioni già assegnate alla Direzione generale del demanio.

In tutti i ministeri, gli arredi, la mobilia, gli utensili, gli stampati, gli oggetti di cancelleria, ecc., sono, di regola, dati in consegna ad un impiegato del ruolo organico della stessa Amministrazione, che prende il nome di *economo*. In casi eccezionali, questo può essere un dipendente della ragioneria centrale; allo stesso possono essere affidate anche le funzioni interne di carriere del Ministero, nel qual caso assume la qualifica di *economo-cassiere;* quando sia necessario, le funzioni di consegnatario e di cassiere possono essere sdoppiate ed affidate a due persone distinte (*R.D.* 20 *ottobre* 1924, *n.* 1796 e successive modificazioni). I consegnatari di beni mobili sono nominati con decreto del Ministro competente, di concerto con quello del tesoro; per l'esercizio delle loro funzioni dipendono dal Provveditorato generale dello Stato; sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti, alla quale, alla fine di ogni anno finanziario, devono render conto della loro gestione.

Anche nell'azienda dello Stato, i beni ad essa appartenenti sono descritti in appositi inventari o registri di consistenza, la cui compilazione e la cui tenuta seguono regole differenti, secondo la natura dei beni.

L'inventario dei beni demaniali o del demanio pubblico consiste in uno stato descrittivo dei medesimi come risulta dal rispettivo catasto (per i beni immobili) o dai registri delle singole amministrazioni, ma senza indicazione di valore, in quanto detti beni non sono alienabili. L'inventario, eseguito a cura della Direzione generale del demanio, è conservato dalla stessa Direzione generale ed un estratto di esso, per la parte relativa a ciascuna Provincia, è rimesso alla rispettiva Intendenza di finanza e da questa conservato per la vigilanza, che ad essa incombe.

A differenza di quello dei beni demaniali, l'inventario dei beni immobili patrimoniali è redatto da ciascuna Intendenza di finanza in doppio originale, di cui uno è dalla stessa rimesso alla Direzione generale del demanio, che lo conserva. Detto inventario deve contenere la denominazione e qualità dei beni e la indicazione del luogo in cui

348

si trovano, dei titoli di provenienza, del loro valore fondiario approssimativo, del reddito che dànno, dell'uso a cui sono destinati. Il complesso dei registri di consistenza trasmessi al Ministero delle finanze dalle singole intendenze costituisce l'*inventario generale dei beni immobili patrimoniali dello Stato*, un riepilogo del quale è rimesso, per gli opportuni controlli, alla Ragioneria generale dello Stato ed un altro alla Corte dei Conti.

Analoghe indicazioni devono contenere gli inventari dei beni mobili patrimoniali, i quali sono, però, redatti in triplice originale, conservati rispettivamente dall'Amministrazione centrale, dall'Amministrazione periferica e dal consegnatario dei beni.

Tutti gli inventari devono esser tenuti al corrente delle variazioni, che si verificano, in aumento o in diminuzione, sia del valore che nella consistenza dei beni; le variazioni, che si verificano nei beni immobili patrimoniali esistenti all'estero debbono essere registrate negli inventari redatti e tenuti dal Ministero degli affari esteri di concerto con quello delle finanze. Quando gli oggetti mobili e la mobilia degli uffici e dei servizi governativi divengono inservibili per il consumo o per mancanza di assegnazione, si può procedere alla loro alienazione a cura del Provveditorato dello Stato o delle Amministrazioni militari, se a queste appartenenti; in conseguenza di ogni vendita, si apporteranno le corrispondenti variazioni nei relativi inventari.

I contratti dello Stato.

Nella gestione patrimoniale — o, come dicono gli scrittori di ragioneria, nell'amministrazione economica — rientra l'attività contrattuale, mercé la quale lo Stato e gli enti pubblici in generale pongono in essere un atto ed un rapporto giuridico con i privati al fine di assicurarsi i beni, le opere, le prestazioni ed i servizi occorrenti all'adempimento delle rispettive funzioni per il soddisfacimento delle pubbliche esigenze e del benessere collettivo. Nello svolgimento di tale attività, lo Stato è un soggetto di diritto alla pari di qualsiasi altro e, quindi, sottoposto alle norme comuni, le quali subiscono, nei suoi confronti, profonde deroghe e sostanziali varianti, sia in forza del potere politico e sovrano che allo Stato medesimo compete e del quale esso non può e non deve spogliarsi mai sia allo scopo di tutelare e garantire la più scrupolosa gestione del pubblico danaro contro ogni eventualità di errori o possibilità di scorrettezze o di speculazioni.

La rigorosa disciplina di questa attività è contenuta in precise disposizioni della legge e del regolamento di contabilità generale, che investono sia la formazione della volontà dello Stato sia il procedimento di stipulazione e di approvazione sia i controlli sulla esecuzione del contratto fino al suo esaurimento. Dalle disposizioni in parola si traggono, prima di tutto, taluni principi generali, per cui:

a) i contratti devono avere termine preciso e durata certa e non possono essere stipulati con onere continuativo per lo Stato, se non per ragioni di convenienza o di assoluta necessità, accertando

349

che per le spese ordinarie la durata non può oltrepassare i nove anni;

b) nei contratti per forniture, trasporti e lavori non si può stipulare l'obbligo di fare pagamenti in conto, se non in ragione dell'opera prestata o della materia fornita, salvo che si tratti di stabilimenti, di opere pie o case commerciali od industriali di notoria solidità;

c) di ciascun contratto deve essere assicurata la regolare esecuzione mediante idonea garanzia, che può essere cauzione in danaro oppure fideiussione di una terza persona od istituto bancario (*D.P.R.* 29 *luglio* 1948, *n.* 1309);

d) i prezzi stabiliti per forniture, trasporti e lavori sono vincolanti per il privato assuntore per tutta la durata del contratto (36);

e) il privato contraente deve assoggettarsi agli aumenti od alle diminuzioni nella entità dei lavori o delle forniture fino a concorrenza di un quinto dell'ammontare fissato;

f) tutte le spese inerenti al contratto sono a carico del privato contraente.

Ogni contratto è preceduto dalla preparazione di uno schema da parte degli uffici amministrativo e tecnico del Ministero competente secondo l'oggetto del contratto; questo schema contiene le norme e le condizioni fissate nei *capitolati di oneri* generali e speciali. Lo schema o progetto di contratto è sottoposto al parere dei corpi consultivi (Consiglio di Stato per il profilo giuridico e Consiglio superiore dei lavori pubblici per la parte tecnica), se tale parere sia obbligatoriamente richiesto a norma di legge in ragione dell'ammontare complessivo del contratto, della materia, che ne è oggetto e della forma con cui esso deve stipularsi (*artt.* 5 *a* 15 *legge di contabilità*). Il parere, anche quando è obbligatorio, non è vincolante, nel senso che l'Amministrazione potrebbe stipulare il contratto anche dopo il parere negativo; in tal caso, poiché il contratto stipulato deve essere sottoposto alla Corte dei Conti per la registrazione, spetta a questa di farne comunicazione al Parlamento, per l'ulteriore controllo in sede politica. Comunque, dopo il parere, il progetto di contratto è approvato dal Ministro competente, con che si afferma la volontà della pubblica Amministrazione di svolgere l'ulteriore procedimento per la definizione del contratto.

Disposizione generale e tassativa della legge di contabilità (*art.* 3) impone che i contratti, dai quali deriva una entrata od una spesa per lo Stato, siano preceduti da pubblico incanto, tranne se, per particolari ragioni, delle quali deve farsi menzione nel decreto di approvazione del progetto, l'Amministrazione ritenga preferibile la privata licitazione e salvi i casi in cui la legge stessa consenta addirittura la trattativa privata: queste diverse forme di procedimento

(36) È da ricordare, però, che, in dipendenza dei gravi perturbamenti economici determinati dall'ultimo conflitto mondiale, il R.D.L. 13 giugno 1940, n. 901, dette facoltà alle amministrazioni statali di introdurre nei contratti relativi ad opere pubbliche la clausola della revisione dei prezzi da applicare in caso di aumento o diminuzione in misura superiore al dieci per cento, purché la richiesta sia avanzata prima del certificato di collaudo. In caso di disaccordo, decide il Ministro competente, previo parere di apposita Commissione.

358

sono chiaramente esposte negli artt. 65 a 92 del regolamento di contabilità.

Compiuto il procedimento in parola, si passa alla stipulazione del contratto, la quale può essere omessa ed essere sostituita dalla firma per accettazione del verbale di aggiudicazione quando siasi proceduto al conferimento del lavoro o della fornitura col sistema dell'asta pubblica o della licitazione privata. La legge prevede che alla stipulazione possa farsi luogo a mezzo di notaio, il che raramente avviene oppure in forma privata, a mezzo di accettazione sottoscritta dal contraente, secondo l'uso commerciale, quando al contratto siasi addivenuti mediante trattativa privata. La forma normale ed abitualmente seguita è, però, la stipulazione in *forma pubblica amministrativa*, alla presenza di un funzionario designato quale ufficiale rogante con decreto del Ministro o del Capo dell'Amministrazione provinciale o compartimentale. I contratti, che si stipulano nelle amministrazioni centrali, sono assunti, in rappresentanza dello Stato, dal Ministro o dal Sottosegretario o dal Direttore generale o da un funzionario equiparato; quelli, che si fanno nelle prefetture, dal Prefetto o dal Vice prefetto; quelli presso le intendenze di finanza dall'Intendente o dal Vice intendente; quelli, che si fanno presso le altre amministrazioni provinciali o compartimentali, dai loro direttori o funzionari che ne fanno le veci (*art.* 94 *regolamento*).

Stipulato il contratto o redatto il verbale di aggiudicazione dopo il pubblico incanto o la licitazione privata, mentre il contraente resta in tutto e per tutto obbligato, l'Amministrazione non assume alcun vincolo fino a quando il contratto od il verbale non sia stato approvato con decreto del Ministro competente o di un funzionario da lui delegato, il quale deve verificare la regolarità della eseguita stipulazione e la conformità dei patti stipulati con i capitolati di oneri e con le altre clausole e condizioni prestabilite; il decreto deve essere congruamente motivato quando non sia stato seguito in tutto od in parte il parere del Consiglio di Stato e quando risulti difformità del contratto con il progetto ed il capitolato. Il decreto di approvazione del contratto deve essere trasmesso alla Ragioneria centrale e, se il contratto sia di importo superiore ad un milione e 200 mila lire, deve, altresì, essere sottoposto alla registrazione preventiva della Corte dei Conti insieme a tutti gli atti, che vi si riferiscono.

Quando il contratto è divenuto perfetto con l'approvazione da parte del Ministro competente, l'Amministrazione deve provvedere alla sua esecuzione usando tutte le necessarie cautele di assistenza, di vigilanza e di direzione. Tutti i lavori e tutte le forniture sono soggetti a collaudo parziale o finale allo scopo di accertarne la rispondenza tecnica ai requisiti prescritti nei capitolati e nel contratto. Quando ciò sia stato positivamente accertato, il Ministero competente, in base al certificato di collaudo, emette il decreto di approvazione disponendo la liquidazione finale e la restituzione della cauzione all'assuntore. È da notare, peraltro, che il collaudo dell'opera e la sua approvazione non liberano l'assuntore dalle responsabilità, che gli derivano dal contratto o dalla legge.

351

37. — Il bilancio preventivo dello Stato.

Le nozioni, che siamo venuti esponendo nella trattazione di questa materia, hanno, oramai, offerto allo studioso la possibilità di considerare che il bilancio preventivo di qualsiasi Ente pubblico non si concreta in un semplice prospetto contabile delle entrate da realizzare e delle spese da erogare, bensì che esso è elemento indispensabile a regolare la vita e l'attività di ciascuna azienda, a controllarne l'andamento e ad accertarne i risultati della gestione.

Se ciò è per tutte le aziende pubbliche in generale, l'importanza di questo documento cresce a dismisura nell'azienda dello Stato, rispetto alla quale la legge di approvazione del bilancio costituisce atto di valore costituzionale, tanto che, ove essa mancasse, tutte le altre leggi rimarrebbero inerti, in quanto verrebbero meno i mezzi materiali necessari alla loro applicazione ed al loro funzionamento, sicché ben a ragione essa fu definita « la legge delle leggi », il cui esame critico — più che quello dei codici — consentirà di desumere il grado di civiltà ed il progresso di un popolo. Uno Stato, infatti, che normalmente pareggi le spese con le entrate, che provveda largamente allo sviluppo culturale ed economico della nazione, che devolva adeguati mezzi finanziari ad opere di utilità pubblica e di previdenza sociale, sarà da giudicare più progredito di un altro, che, a parità di sforzi, gli stessi fini non sarà in grado di conseguire e di realizzare. Non minore importanza è da attribuire al bilancio preventivo considerato nell'àmbito dell'ordinamento democratico di uno Stato, in quanto esso offre ai rappresentanti del popolo la possibilità di ampiamente valutare la consistenza e la efficacia delle pubbliche istituzioni e di concluderne l'esame mediante un voto, che può essere di adesione, ma, in caso contrario, costringe il Governo stesso a rassegnare le dimissioni.

Rispetto al suo contenuto, l'atto di approvazione del bilancio preventivo è *legge in senso formale*, in quanto emanata dagli organi del potere legislativo, ma non è *legge in senso sostanziale*, in quanto non contiene norme obbligatorie per tutti i cittadini, bensì determina soltanto i poteri concessi al Governo per la prelevazione dei tributi e fissa i limiti alla erogazione delle spese; ma, mentre sotto il primo aspetto, codesta legge è di carattere semplicemente *permissivo*, in quanto essa non impedisce che le entrate si realizzino in misura superiore a quella prevista, per l'effettuazione delle spese, invece, è di carattere *imperativo* o *proibitivo*, non consentendo essa che le spese abbiano ad oltrepassare i limiti stabiliti nel bilancio senza che intervenga una nuova preventiva autorizzazione data con una legge di variazione al bilancio.

Sotto un particolare aspetto, la legge di approvazione del bilancio si differenzia da quasi tutte le altre leggi, le quali regolano rapporti più o meno duraturi e, talvolta, permanenti, mentre essa è mutevolissima, rimanendo in vigore per un tempo limitato, che si esaurisce e si rinnova continuamente; sicché caratteristica speciale della legge di bilancio è la sua *periodicità*, che va congiunta con quella della

352

sua entrata in vigore, la quale decorre, non già dal quindicesimo giorno della sua pubblicazione, bensì dal primo giorno del periodo, cui si riferisce lo svolgimento dei fatti amministrativi contemplati nel bilancio, cioè dal giorno di inizio dell'*anno finanziario*.

Il periodo di decorso dell'anno finanziario può essere, ed è, infatti, variamente fissato nei diversi Stati secondo la abitudini e le esigenze locali, rispetto alla necessità di assicurare agli organi competenti il tempo sufficiente alla preparazione ed all'esame del bilancio prima che cominci il periodo di successiva gestione, non essendo, peraltro, esclusa — come è nel nostro Stato — l'evenienza che all'approvazione della legge di bilancio si pervenga ad anno finanziario già iniziato, nel qual caso, per non sospendere il funzionamento dei servizi, il potere legislativo provvede ad autorizzare il Governo, per un tempo non superiore a quattro mesi (art. 81, comma terzo, Cost.), all'*esercizio provvisorio*, cioè ad una gestione entro i limiti delle previsioni contenute nel bilancio del precedente anno finanziario (37).

Procedimento di approvazione.

In Italia, le norme per la formazione e l'approvazione del bilancio preventivo, originariamente contenute negli artt. 30 a 39 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale, sono state sottoposte a profonde e sostanziali modifiche per effetto della legge 1° marzo 1964, n. 62, la quale, sostituendo gli articoli stessi, ha, prima di tutto, mutata la decorrenza dell'anno finanziario, che, già fissata dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno successivo, è stata, invece, a cominciare dall'esercizio 1965, portata in coincidenza con l'anno solare e, cioè, dal 1° gennaio al 31 dicembre dello stesso anno, determinando un conseguente spostamento nei termini per il compimento delle operazioni preliminari e preparatorie del procedimento, il quale si svolge nel modo seguente. Per effetto dell'art. 6 della legge n. 62, sono stati poi emanati il D.P.R. 8 marzo 1965, n. 670 ed il D.P.R. 24 novembre 1965, n. 1422, che hanno definitivamente provveduto a coordinare, dal 1° gennaio 1967, le disposizioni relative ai bilanci comunali e provinciali con le norme della legge n. 62 del 1964.

Il progetto di bilancio preventivo è formato dal Ministro del tesoro, di concerto col Ministro del bilancio e con il concorso della Ragioneria generale dello Stato (per quanto riguarda l'accertamento delle disponibilità). Il progetto è composto di un unico *stato di previsione dell'entrata* e di tanti *stati di previsione della spesa* quanti sono i ministeri (e le amministrazioni autonome da essi dipendenti), da ciascuno di essi preparati in relazione alle rispettive esigenze; gli stati di previsione, illustrati da note preliminari, sono corredati da un *riepilogo* o *quadro generale riassuntivo*, nel quale sono messe a confronto le risultanze dei singoli stati della spesa con quello della

(37) Furono, peraltro, in qualche Stato, adottati bilanci biennali, triennali ed anche pluriennali; ma di fronte alla costatata maggiore difficoltà di far combaciare la realtà con le previsioni fatte a lunga distanza di tempo, essi sono ormai sostituiti dal bilancio annuale.

353

entrata, allo scopo di dimostrare la esistenza, o non, del pareggio fra loro.

Riteniamo di dover mettere in particolare rilievo la modifica apportata dalla ripetuta legge del 1964 all'art. 35 del precedente ordinamento del 1923, per cui i singoli stati di previsione della spesa formavano oggetto di altrettanti separati disegni di legge, il che, consentiva, in questi ultimi tempi — magari come espediente per assicurare la più sollecita e tempestiva approvazione del bilancio — che di tali disegni di legge alcuni fossero presentati alla Camera dei deputati ed altri contemporaneamente al Senato, alternandoli nella priorità di esame da parte di ciascun ramo del Parlamento, rendendo, però, piuttosto frammentaria, slegata e priva di unità la visione della situazione finanziaria dello Stato. Ciò non sarà possibile dopo la modifica in parola, per effetto della quale lo stato di previsione della entrata e gli stati di previsione della spesa formano oggetto di unico disegno di legge, il quale, dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, deve, entro il mese di luglio, dal Ministro per il tesoro, di concerto con quello per il bilancio, essere presentato in unico contesto all'uno od all'altro ramo del Parlamento (art. 81, Cost.), essendo attualmente entrambe le camere espressione della volontà popolare (38).

Congiuntamente al disegno di legge recante il progetto di bilancio per l'esercizio successivo, corredato dal relativo quadro o riepilogo generale, il Ministro per il tesoro presenta, altresì, al Parlamento il rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente. Entro il primo giorno non festivo del mese di ottobre, il Ministro per il bilancio fa alle camere l'esposizione economico-finanziaria ed il Ministro per il tesoro fa l'esposizione relativa al bilancio di previsione.

La discussione e l'approvazione della legge di bilancio seguono la procedura prescritta per tutte le altre leggi e cioè: esame da parte delle commissioni di ciascuna Camera, nomina di un relatore, che ne riferisce alla rispettiva Assemblea plenaria, alla quale è riservato il voto conclusivo, esclusa, quindi, ogni possibilità di deferimento alle commissioni parlamentari in funzione deliberante.

Ad approvazione intervenuta ed a seguito della promulgazione e della pubblicazione della relativa legge, il bilancio ha esecuzione, come si è detto, dal 1° gennaio al 31 dicembre, alla cui data avviene la chiusura dei conti, salva proroga fino al 31 gennaio successivo per effettuare gli incassi ed i versamenti delle entrate accertate ed i pagamenti delle spese impegnate entro il 31 dicembre.

Contenuto del bilancio.

Per quanto riguarda il contenuto del bilancio di previsione è preliminarmente da avvertire che esso, secondo le disposizioni, è un bilancio di competenza, nel quale è rispettato il concetto teorico

---

(38) Con l'art. 10 dello Statuto albertino del 1848 era resa obbligatoria la precedenza della Camera dei deputati per la presentazione dei disegni di legge di imposizione tributaria e di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato.

359

puro di questa espressione e, pertanto, esso non comprende il presunto avanzo o disavanzo degli esercizi precedenti (che è, invece, riportato nei bilanci degli enti locali).

È, altresì, da avvertire che, per la disposizione dell'art. 3 della ricordata legge n. 62 del 1964, nella gestione delle entrate e delle spese dello Stato è stata soppressa la distinzione in *ordinarie* e *straordinarie*, sostituendosi le espressioni di « spese ordinarie » e di « spese straordinarie » rispettivamente con quelle di « spese correnti (di funzionamento o mantenimento) » e di « spese in conto capitale (o di investimento) ».

Secondo la disposizione introdotta dalla ripetuta legge del 1964 a modifica dell'art. 37 dell'ordinamento della contabilità generale, le entrate dello Stato sono ripartite:

in *titoli*, secondo che siano tributarie, extratributarie o provengano dall'alienazione e dall'ammortamento dei beni patrimoniali e dal rimborso di crediti;

in *categorie*, secondo la loro natura;

in *rubriche*, secondo l'organo al quale ne è affidato l'accertamento;

in *capitoli*, secondo il rispettivo oggetto.

Le spese dello Stato sono ripartite:

in *titoli*, secondo che siano di pertinenza della parte corrente (o di funzionamento e mantenimento) ovvero della parte in conto capitale (o di investimento); la parte in conto capitale comprende le partite che attengono agli investimenti diretti e indiretti nonché ad operazioni per concessione di crediti; la parte corrente comprende le altre spese e l'onere degli ammortamenti;

in *sezioni*, secondo l'analisi funzionale;

in *rubriche*, secondo l'organo che amministra la spesa od ai cui servizi si riferiscono gli oneri relativi;

in *categorie*, secondo l'analisi economica;

in *capitoli*, secondo il rispettivo oggetto.

Nel bilancio di previsione, nel quadro generale riassuntivo e nel rendiconto generale trovano esposizione distinta dalle precedenti entrate e spese quelle connesse alle operazioni di accensione e rimborso di prestiti.

Nel quadro generale riassuntivo è data distinta indicazione:

1) del risultato differenziale fra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti (o di funzionamento e mantenimento);

2) del risultato differenziale fra il totale complessivo delle entrate e delle spese di qualsiasi natura, comprese quelle connesse ad operazioni di accensione e di rimborso di prestiti.

In ciascuno degli stati di previsione della spesa, è compreso un capitolo denominato *spese casuali*, destinato esclusivamente alle spese di natura accidentale, che non possano, nemmeno per analogia, essere comprese negli altri capitoli e per le quali non sia ritenuta opportuna la istituzione di capitoli speciali. Su questo capitolo, per prescrizione contenuta nell'art. 141 del regolamento 23 maggio 1924,

355

n. 827, è vietato assolutamente disporre pagamenti per oblazioni, concorsi, premi e per qualsiasi altra spesa, che abbia fini estranei ai servizi dell'Amministrazione; ma non è escluso che tale divieto sia spesso violato con espedienti di vario genere.

Per far fronte alle eventuali deficienze degli stanziamenti di bilancio, nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono inscritti, tra le spese effettive, due capitoli speciali e precisamente:

1) un *fondo di riserva per le spese impreviste*, sul quale possono essere effettuati prelevamenti mediante decreti del Capo dello Stato, promossi dal Ministro per il tesoro e preceduti da deliberazione del Consiglio dei ministri, se il loro ammontare superi la somma di lire tre milioni, nel qual caso i decreti stessi potranno anche essere presentati al Parlamento per la convalida da parte di questo;

2) un *fondo di riserva per le spese obbligatorie e di ordine*, sul quale i prelevamenti possono essere effettuati con decreti del Ministro per il tesoro soggetti a registrazione da parte della Corte dei Conti, ma soltanto per aumentare la dotazione dei fondi per le spese in parola, e per pagare, in seguito a richiesta degli aventi diritto, i residui passivi eliminati negli anni precedenti per perenzione amministrativa.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è inserita la rubrica dei *fondi speciali*, nei quali si comprendono, per capitoli, le somme occorrenti a coprire gli oneri derivanti da progetti di legge deliberati dal Consiglio dei ministri, ma non ancora approvati dal Parlamento; nella stessa rubrica figura anche il cosiddetto *fondo globale* per coprire tutti gli oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso alla data di entrata in vigore del bilancio.

Mentre il bilancio di competenza non comporta la inscrizione dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, in esso possono, però, esser compresi i residui delle spese in conto capitale (o di investimento) fino a quando permanga la necessità per cui i rispettivi fondi furono stanziati, ma non oltre il quinto anno, dopo di che si verifica la loro perenzione agli effetti amministrativi, e ciò importa che le somme eliminate non possono essere riprodotte negli esercizi successivi; occorrendo di doverne fare il pagamento a richiesta degli aventi diritto, si provvederà al prelevamento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie, di cui si è testé data la nozione. Anche nel corso dei cinque anni, il conto dei residui deve essere tenuto distinto da quello della competenza, in modo che nessuna spesa ad essi afferente possa essere imputata ai fondi della competenza e viceversa.

38. — Il rendiconto generale dello Stato.

In riferimento alle nozioni preliminarmente date sul sistema e sulla struttura della contabilità delle aziende pubbliche, dobbiamo precisare che la espressione: *rendiconto generale* è usata soltanto per distinguere questo importante documento dai singoli rendiconti

356

amministrativi, alla cui presentazione, periodica od a fine di gestione, sono tenuti tutti gli agenti contabili, i tesorieri, i cassieri ed i funzionari delegati alla riscossione ed al pagamento di fondi dello Stato. In definitiva, però, il rendiconto generale altro non è che il conto consuntivo, in cui, alla chiusura di ciascun esercizio finanziario, sono riassunti e giustificati i risultati complessivi conseguiti nella gestione dell'azienda statale.

Poiché l'amministrazione dello Stato ha due obbiettivi ben distinti, ossia: la gestione finanziaria e la gestione patrimoniale, del pari, il rendiconto generale consta di due parti e, cioè:

1) il conto consuntivo del bilancio o rendiconto finanziario;
2) il conto del patrimonio o rendiconto patrimoniale.

Le norme di legge e di regolamento, che disciplinano la materia, hanno la precisa duplice finalità di ottenere dal rendiconto generale la conoscenza dei risultati della gestione nell'uno e nell'altro campo e di mettere in chiaro l'influenza della gestione patrimoniale in relazione o, come si dice, in concordanza con i risultati generali dell'esercizio, il che esprime il concetto classico e prettamente caratteristico del nostro sistema di contabilità.

Il *rendiconto generale finanziario* dimostra, in particolare, i risultati della gestione del bilancio separatamente per la parte di competenza e per i residui. Esso si compone di un conto consuntivo della entrata e di tanti conti parziali della spesa quanti sono i ministeri, riportando, in appendice a ciascuno, i conti della entrata e della spesa delle aziende e gestioni autonome eventualmente vigilate dai competenti ministeri.

Per la parte di competenza, sono indicate nel conto, all'entrata: le somme previste, accertate, riscosse (versate o ancora da versare) e rimaste da riscuotere; all'uscita: le somme previste, accertate, pagate e rimaste da pagare. Per la parte dei residui, sono indicate, all'attivo: le somme riscosse (versate o ancora da versare) e quelle rimaste da riscuotere; al passivo: le somme pagate e quelle rimaste da pagare alla chiusura dell'esercizio.

Per i singoli capitoli di bilancio sono dimostrati anche i risultati di cassa e, cioè: gli incassi ed i pagamenti fatti nel corso dell'anno sulla competenza e sui residui; le somme riscosse dagli agenti e rimaste da versare al tesoro alla chiusura dell'esercizio.

I diversi conti sono riportati ad unità in appositi prospetti riassuntivi, accompagnati da una *nota preliminare*, in cui sono illustrati i risultati della gestione ed i fatti caratteristici manifestatisi nelle operazioni finanziarie effettuate durante l'esercizio.

Il *rendiconto generale del patrimonio* comprende: le attività e le passività finanziarie proprie del conto del tesoro; le variazioni, che hanno subìto i beni mobili ed immobili, i crediti, i titoli, i beni di natura industriale e le altre attività disponibili, le passività consolidate e le passività diverse. A questo rendiconto sono, altresì, allegati i conti speciali dimostrativi dei risultati delle singole aziende e delle operazioni nelle quali sia impegnata la finanza dello Stato, in modo che ne risultino gli effetti economici delle une e delle altre. Anche

357

questo rendiconto è accompagnato da una *nota preliminare* illustrativa.

Il rendiconto generale è annuale e deve essere approvato con apposita legge dal Parlamento. Pertanto, alla fine dell'esercizio finanziario, ora protratto fino al 31 gennaio dell'anno successivo per i pagamenti e le riscossioni ancora da realizzare, il conto è, dal Ministro per il tesoro, compilato a mezzo della Ragioneria generale dello Stato e rimesso alla Corte dei Conti, ai fini di quanto dispone l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

La Corte compie le verificazioni di sua competenza; esegue, cioè, la cosiddetta *parificazione*, esaminando se le entrate riscosse e versate e le spese ordinate e pagate durante l'esercizio corrispondono ai dati esposti nei conti periodici ed alle scritture da essa tenute e controllate ed accertando i residui passivi in base agli impegni assunti. Per quanto riguarda il rendiconto patrimoniale, la Corte accerta che la consistenza del patrimonio al principio ed alla chiusura dell'esercizio corrisponde alle operazioni di bilancio compiute.

La parificazione è dichiarata dalla Corte dei Conti con deliberazione assunta a sezioni riunite, cui è allegata una relazione al Parlamento, dalla quale risultano:

1) l'attività svolta dalla Corte durante l'esercizio finanziario per il controllo sul bilancio, dando ragione dei dinieghi di visto pronunciati su atti e decreti del Governo e delle eventuali registrazioni apposte con riserva;

2) le osservazioni ed i rilievi sul modo con cui le singole amministrazioni hanno provveduto all'esecuzione delle direttive di ordine amministrativo e finanziario contenute in disposizioni legislative e regolamentari oppure impartite dal Ministro competente;

3) le eventuali proposte formulate dalla Corte per la riforma delle disposizioni positive in materia di amministrazione e di contabilità generale dello Stato.

Dopo la parificazione, la Corte dei Conti restituisce il rendiconto generale con tutti gli allegati al Ministro per il tesoro, il quale provvede a raccoglierli in volume ed a presentarli, già stampati, al Parlamento per l'approvazione, entro il mese di luglio, unitamente al progetto di bilancio preventivo per l'esercizio successivo.

In sede di esame del conto da parte di ciascuna Camera, si accerta se i singoli ministri, nella gestione dei fondi autorizzati con il rispettivo stato di previsione, hanno, oppure non, rigorosamente osservati i limiti fissati dal Parlamento con la legge del bilancio e con le eventuali variazioni apportate in corso di esercizio con leggi o con decreti speciali o con prelevamenti dai fondi di riserva.

Tutte le somme impegnate in meno, sia sui fondi della competenza sia sul conto dei residui, sono senz'altro portate *in economia*, cioè, devolute a riduzione dell'onere inizialmente previsto. Nel caso, invece, di somme impegnate in eccedenza, sarà necessario che i ministri rendano conto al Parlamento della ragioni, che ciò hanno determinato e che hanno impedito di richiedere tempestivamente, durante lo svolgersi della gestione, l'autorizzazione allo stanziamento dei maggiori

350

fondi occorrenti a fronteggiare le nuove esigenze, che sono venute manifestandosi. In tal caso, è fatto obbligo al Ministro per il tesoro, di concerto con quello per il bilancio, di sottoporre al Parlamento, contemporaneamente alla presentazione del rendiconto, i disegni di legge speciali per ottenere l'approvazione delle eccedenze constatate. Questa approvazione può essere eventualmente negata, il che farebbe luogo, naturalmente, alla responsabilità politica dei singoli ministri o, addirittura, del Governo.

Una volta chiuso ed approvato con legge, il rendiconto generale diventa intangibile e non può esser modificato in nessuna delle sue parti.

39. — Le gestioni autonome e le gestioni fuori bilancio.

Per « gestioni autonome » e per « gestioni fuori bilancio » si intendono, con riferimento al bilancio statale, operazioni finanziarie sia attive che passive, compiute al di fuori del bilancio.

Le dette operazioni finanziarie contrastano con il principio della unità (o integrità) e dell'universalità del bilancio. La legge di contabilità di Stato, approvata con il R.D. 18 novembre 1923, n. 2240, prescrive, all'art. 39, il divieto di assegnare qualsiasi entrata per spese o erogazioni speciali; correlativamente, all'art. 46, fa obbligo a tutti gli incaricati della riscossione di versare integralmente nelle casse dello Stato le somme di spettanza del medesimo, a qualunque titolo introitate; gli artt. 134, 135, 142 e 219 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, contenente il regolamento alla legge sulla contabilità dello Stato, integrano le disposizioni sopracitate.

Il principio dell'unità e dell'universalità del bilancio si ritiene convalidato, sul piano costituzionale, dall'art. 81, primo comma, della Costituzione in forza del quale il bilancio dev'essere annualmente presentato al Parlamento per l'approvazione e dal successivo art. 100, secondo comma, che prevede il controllo della Corte dei Conti, sia in sede successiva che preventiva, sul bilancio dello Stato.

Per cause diverse si sono, però, avute nel nostro ordinamento numerose gestioni al di fuori del bilancio dello Stato; queste possono distinguersi in due categorie: « gestioni autonome » e « gestioni fuori bilancio ».

Non rientrano — si noti — tra le gestioni suddette le gestioni degli enti pubblici diversi dallo Stato (regioni, comuni, ospedali, ecc.), facendo esse capo ad un altro soggetto: rispetto ad esse si pongono le stesse situazioni che stiamo esaminando con riferimento al bilancio dello Stato.

Le « gestioni autonome » sono quelle svolte da organi speciali dello Stato, dagli organi costituzionali o da enti sovvenzionati. Organi speciali dello Stato sono, innanzitutto, le aziende statali con ordinamento autonomo, cioè aziende aventi un'autonomia amministrativa e contabile, istituite dallo Stato per la cura e lo sviluppo del proprio patrimonio, ovvero per il perseguimento di fini indu-

359

striali e commerciali. Il loro bilancio costituisce di regola un allegato sia al bilancio preventivo che a quello consuntivo dello Stato.

Rientrano tra le dette gestioni: l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo; l'Azienda di Stato per le foreste demaniali; l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato; l'Azienda autonoma delle strade statali; l'Azienda di Stato per i servizi telefonici; l'Amministrazione delle poste e dei telegrafi; l'Amministrazione autonoma delle ferrovie dello Stato, ecc. Sono, altresì, « aziende speciali » la Cassa depositi e prestiti e gli istituti di previdenza gestiti da un'apposita Direzione generale del Ministero del tesoro nonché l'Officina carte e valori, l'Istituto Poligrafico dello Stato, ecc. Su tutte queste aziende il controllo della Corte dei Conti si svolge solo in via successiva, in quanto ogni cnntrollo preventivo si ritiene in contrasto con il fine di « efficienza aziendale », che è a base dell'istituzione delle predette aziende. Le aziende in questione hanno, di di regola, propri organi di amministrazione e proprio personale.

Dalle suddette si distinguono le gestioni speciali dello Stato, caratterizzate dall'attribuzione di un'autonomia esclusivamente contabile; manca, quindi, a queste aziende l'autonomia amministrativa, in quanto esse sono svolte da organi inseriti nell'organizzazione burocratica dello Stato. Tra le dette gestioni ricordiamo: l'amministrazione del fondo di culto; l'amministrazione autonoma degli archivi di Stato; la gestione del Contabile del portafoglio dello Stato, ecc. Anche queste gestioni hanno una propria contabilità, apposite scritture e sono di regola soggette al solo controllo successivo della Corte dei Conti; il loro bilancio è normalmente allegato a quello dello Stato, del quale fa parte.

Tra le gestioni speciali rientrano anche quelle degli organi costituzionali (Assemblee legislative; Presidente della Repubblica; Corte Costituzionale) per i quali il Parlamento si limita ad approvare solo la spesa globale senza esaminare la effettiva destinazione delle somme stanziate. Mentre l'autonomia delle gestioni speciali di cui innanzi si è detto ha la sua *ratio* nella necessità di evidenziare il costo dei servizi e di stimolare l'azione amministrativa, mediante l'accentuazione dell'aspetto aziendale, l'autonomia finanziaria degli organi costituzionali ha la propria *ratio* nella necessità politica di assicurare l'indipendenza dei detti organi. Le dette gestioni, quindi, sono sottratte ad ogni controllo da parte di organi dello Stato; la Corte dei Conti si limita a controllare soltanto l'erogazione dei fondi dal bilancio. La gestione dei bilanci degli organi costituzionali ha luogo in base alle norme regolamentari da essi emanati.

Tra le gestioni « autonome » si comprendono normalmente anche quelle degli enti sovvenzionati dallo Stato. Con legge 19 gennaio 1939, n. 129, si previde, all'art. 15, il controllo del Parlamento sugli « enti amministrativi » di qualsiasi natura, d'importanza nazionale, sovvenzionati direttamente o indirettamente dallo Stato; con il successivo R.D. 8 aprile 1939, n. 720, si stabilì, all'art. 2, che i progetti di bilancio e consuntivi dovessero essere mandati dall'Amministrazione del tesoro, insieme con i proventi ed i consuntivi dei ministeri,

alla Corte dei Conti per l'esame della stessa in sede di parificazione del bilancio dello Stato. Lo stesso decreto, all'art. 3, stabilì che qualora in seno ai collegi sindacali (o organi consimili) degli enti in questione non fosse prevista la partecipazione di un rappresentante dell'amministrazione del tesoro e della Corte dei Conti il Ministro per il tesoro ed il Presidente della Corte dei Conti devono delegare un proprio rappresentante con funzioni di riscontro « agli effetti previsti » dall'art. 15 della legge 19 gennaio 1939, n. 129.

Con l'art. 100 della Costituzione il sistema suddetto venne sostanzialmente recepito e fu, pertanto, disposto che la Corte dei Conti « partecipa nei casi e nelle forme stabilite dalla legge al controllo sulla gestione finanziaria degli enti, a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ». In attuazione del detto articolo è stata emanata la legge 21 marzo 1958, n. 259, con la quale si è regolata tutta la materia. Il controllo della Corte dei Conti si attua sugli enti pubblici ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, dopo che sia stato emanato un decreto del Capo dello Stato attestante che l'Ente trovasi nella detta situazione. Il controllo si attua mediante l'invio alla Corte dei Conti di tutti i documenti contabili nonché dei bilanci preventivi e consuntivi; si attua, altresì, a mezzo di un magistrato della Corte stessa, nominato dal Presidente dell'Istituto, il quale vigila sulla gestione dell'Ente, interviene alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione ed ha tutti i poteri di indagine dei componenti degli organi collegiali.

La Corte dei Conti riferisce ai presidenti delle camere parlamentari sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente ed informa il Ministro che esercita la vigilanza sull'Ente sulle irregolarità riscontrate.

Le *gestioni fuori bilancio* sono quelle che si svolgono al di fuori del bilancio dello Stato e non sono, pertanto, rappresentate nel bilancio di previsione e nel rendiconto generale; esse, quindi, sfuggono al controllo della Corte dei Conti e del Parlamento. Le cause che hanno determinato le dette gestioni sono varie e vanno tutte ricercate nella complessità dei compiti assunti dallo Stato e nella opportunità di assicurare una gestione più snella a particolari settori; le dette gestioni hanno, però, tutte la tendenza a protrarsi anche quando sono esauriti gli scopi per i quali sono istituite.

Le « gestioni fuori bilancio » vengono normalmente suddivise in due categorie:

gestioni illegittime, quelle che si svolgono al di fuori di ogni autorizzazione legislativa e sono costituite da entrate non previste in bilancio e non versate in tesoreria, malgrado che l'art. 46 della legge di contabilità di Stato prescriva che « le somme di spettanza dello Stato per qualsiasi titolo debbono essere integralmente versate nelle casse dello Stato ».

gestioni legittime, quelle che sono direttamente o indirettamente collegate al bilancio dello Stato sulla base di specifiche norme legislative; vengono dette anche « *gestioni parabilancio* » in quanto si svolgono a fianco della gestione generale dello Stato con una pro-

361

pria legittimazione. Le norme autorizzatrici delle dette gestioni a volte prevedono un organo interno di controllo (collegio sindacale), a capo del quale è posto spesso un magistrato della Corte dei Conti. Le gestioni suddette sono costituite da fondi che, pur essendo regolarmente stanziati negli stati di previsione della spesa, sono erogati globalmente a favore di comitati, commissioni ecc., costituiti in seno all'amministrazione dello Stato, i quali ne hanno l'effettiva libera disponibilità; mancano, quindi, le garanzie degli ordinari controlli.

La materia è stata regolata dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041, con la quale sono state abolite tutte le gestioni fuori bilancio non previste da una legge, mentre per quelle previste da una norma di legge si è stabilito che i bilanci consuntivi siano allegati al rendiconto generale dello Stato e siano soggetti al controllo della Ragioneria e della Corte dei Conti.

352

TITOLO SECONDO

LEGISLAZIONE SOCIALE

363

CAPITOLO PRIMO

PREVIDENZA SOCIALE

LEGISLAZIONE

Legge 17 luglio 1898, n. 350, *Istituzione della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai.*

R.D.L. 23 luglio 1925, n. 1605, *Costituzione di un « Istituto nazionale a favore degli impiegati degli enti locali e dei loro superstiti non aventi diritto a pensione ».*

R.D. 17 agosto 1935, n. 1765, *Disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.*

R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, *Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale.*

Legge 28 luglio 1939, n. 1436, *Riordinamento dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i dipendenti da enti parastatali ed assimilati.*

R.D. 25 novembre 1940, n. 1732, *Approvazione delle tariffe dei premi di assicurazione dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.*

Legge 19 gennaio 1942, n. 22, *Istituzione di un Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali.*

Legge 26 luglio 1942, n. 917, *Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 19 gennaio 1942, n. 22, concernente l'istituzione di un Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali.*

Legge 11 gennaio 1943, n. 138, *Costituzione dell'Ente « Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori ».*

D.L.Lgt. 2 aprile 1946, n. 142, *Disciplina provvisoria del carico contributivo per le varie forme di previdenza e di assistenza sociale.*

Legge 13 marzo 1950, n. 120, *Norme relative al riordinamento dell'Istituto nazionale di assistenza per i dipendenti da enti locali (I.N.A.D.E.L.).*

Legge 20 dicembre 1951, n. 1564, *Previdenza e assistenza dei giornalisti.*

Legge 4 aprile 1952, n. 218, *Riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia ed i superstiti.*

Lege 15 novembre 1952, n. 1967, *Modificazioni alla tabella delle malattie professionali allegata al R.D. 17 agosto 1935, n. 1765.*

D.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, *Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari.*

Legge 27 dicembre 1956, n. 1504, *Provvidenze a favore dei lavoratori tubercolotici assicurati presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale.*

D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, *Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.*

364

Legge 9 novembre 1957, n. 1126, *Corresponsione dell'indennità post-sanatoriale nei confronti degli assistiti dall'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi che attendono a proficuo lavoro.*

Legge 20 febbraio 1958, n. 93, *Assicurazione obbligatoria dei medici contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi X e dalle sostanze radioattive.*

Legge 22 novembre 1962, n. 1646, *Modifiche agli ordinamenti degli istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro.*

Legge 26 febbraio 1963, n. 329, *Miglioramenti nelle prestazioni dell'assicurazione contro le malattie per i lavoratori agricoli.*

Legge 21 luglio 1965, n. 903, *Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale.*

Legge 20 maggio 1970, n. 300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento.*

Decreto-legge 30 giugno 1972, n. 267, *Miglioramenti ad alcuni trattamenti pensionistici ed assistenziali.*

Legge 11 agosto 1972, n. 485, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 1972, n. 267, concernente miglioramenti ad alcuni trattamenti pensionistici ed assistenziali.*

40. — Concetto e caratteri della legislazione sociale.

Alla trattazione della materia, che è oggetto del presente Titolo, appare necessario premettere brevi considerazioni al fine di precisarne la sostanza ed il contenuto nonché per correggere l'errore, in cui facilmente si incorre, di configurare la legislazione sociale come una parte del diritto del lavoro, con il quale essa viene, troppo spesso, confusa e, talora, addirittura identificata.

La netta distinzione che — così nel campo scientifico come nel campo legislativo — intercorre fra diritto del lavoro e legislazione sociale si può delineare inquadrando nel diritto del lavoro il complesso dei princìpi, che devono regolare, sotto il profilo giuridico ed economico, il rapporto contrattuale fra il lavoratore ed il datore di lavoro e comprendendo nell'àmbito della legislazione sociale il complesso delle norme positive intese a proteggere il lavoratore nelle sue individuali esigenze materiali e spirituali; ciò significa che, mentre il diritto del lavoro contempla il lavoratore come tale, la legislazione sociale assicura, invece, la propria tutela al lavoratore medesimo, ma considerato come uomo e compartecipe della organizzazione della società.

Questi concetti trovano conferma e migliore esplicazione risalendo alle origini storiche dell'una e dell'altra manifestazione.

La legislazione sul lavoro scaturì verso la prima metà del secolo scorso, da quel movimento di idee e da quel complesso di fatti, che avevano determinato la rivoluzione « francese » del 1789 e che, sciogliendo il lavoratore dai vincoli della corporazione medioevale, lo avevano lasciato libero, ma isolato, di fronte all'impresa, manifestando la necessità di una nuova regolamentazione dei rapporti fra imprenditore e lavoratore.

La legislazione sociale fu, invece, la deduzione logica dell'incremento delle attività e delle funzioni dello Stato moderno in relazione allo sviluppo industriale ed ai progressi della meccanica e della chimica, i quali avevano creato un duplice ordine di rischi derivanti

365

al lavoratore sia dai procedimenti tecnico-meccanici sia dalla stessa applicazione dei nuovi patti di lavoro; sicché l'intervento dello Stato per attuare nei rapporti sociali un sistema di norme rispondenti ai princìpi della economia liberistica ben si giustificava con la necessità di coordinare e moderare gli interessi particolari, di aiutare e supplire le energie individuali nel soddisfacimento dei bisogni e degli interessi collettivi.

È venuto, così, a concretarsi, in prosieguo di tempo, e, oramai, in tutti i Paesi più progrediti, quel complesso di norme, che, assicurando la protezione fisica, morale e spirituale delle energie produttive di ciascuna nazione, sono intimamente connesse alla funzione sociale dello Stato e degli altri enti pubblici nell'attività che ad essi compete per promuovere e conseguire la formazione, il miglioramento e la elevazione di tutta la popolazione sia nel campo economico e della sanità fisica sia in quello strettamente educativo e culturale.

Soffermandoci particolarmente sull'odierno nostro sistema giuridico, devesi precisare che questo complesso di norme, pur avendo necessari, innegabili rapporti con altre di varia natura nel campo costituzionale, amministrativo, penale ed internazionale, costituisce certamente un ramo autonomo di diritto — che, più appropriatamente, si protrebbe denominare *diritto sociale* — in quanto, disciplinando rapporti e funzioni di carattere complesso, i quali si possono considerare e regolare da vari punti di vista, più che a soddisfare interessi ed esigenze personali di singoli individui, esso tende sostanzialmente ad assicurare il miglioramento ed il maggior rendimento delle forze produttive a vantaggio della collettività nazionale e della intera popolazione dello Stato.

Di ciò si trova conferma considerando che la nostra Costituzione attribuisce, in primo luogo, alla Repubblica il dovere sociale della tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, curando la formazione e la elevazione professionale dei lavoratori (*art.* 35), onde, raggiungendo essi le necessarie condizioni di efficienza, possono funzionare come elementi utili a se stessi ed alla collettività; assicura, in secondo luogo, l'intervento esclusivo od integratore dello Stato a favore di individui ritenuti inutili per la società, quali gli anormali, gli inabili ed i minorati (*art.* 38), non certo per addossare alla Repubblica il mantenimento di individui passivi o parassitari, bensì al fine di provvedere alla loro educazione ed al loro avviamento professionale per metterli in condizione di svolgere una attività produttiva, proficua per loro stessi ed utile alla vita ed allo sviluppo della collettività.

Risulta, pertanto, evidente che, mentre il diritto del lavoro considera il lavoro come soggetto singolo nella costituzione e nello svolgimento del rapporto, che disciplina la sua attività professionale attraverso un complesso di elementi positivi e negativi nei confronti dell'imprenditore o del datore di lavoro in genere, la legislazione sociale, invece, contempla il lavoratore come membro della collettività, precostituendo i mezzi atti ad impedire che la eventuale, temporanea o permanente, menomazione della di lui capacità produttiva

366

lo lasci abbandonato a se stesso e privo delle fonti di guadagno per il sostentamento proprio e dei propri familiari.

Se, peraltro, la conservazione delle materiali possibilità di vita è esclusivamente assicurata al lavoratore dalla efficienza della sua capacità lavorativa, non sarebbe giusto il ritenere che la difesa di questa contro tutti gli eventi, che possono concorrere a distruggerla od a sminuirla, debba esser lasciata all'iniziativa od alla volontà dell'individuo isolato, secondo il più o meno accentuato suo spirito di prudenza e di previdenza, essendo, invece, in ogni comunità, fattore ed elemeno decisivo di benessere sociale il miglioramento ed il potenziamento delle forze lavorative, le quali partecipano ai fenomeni della produzione e della distribuzione della ricchezza ed alla valutazione della situazione economica, politica ed amministrativa di un Paese. Il che determina e giustifica l'intervento dello Stato nella emanazione delle provvidenze, che esso ritiene più idonee al soddisfacimento di tale pubblico interesse ed alla cui applicazione non è, nella maggior parte dei casi, ammessa alcuna possibilità di deroga e non è richiesto neppure il consenso del lavoratore.

Ne consegue che, pur avendo innegabili interferenze col diritto privato, la legislazione sociale — per il suo contenuto, per le caratteristiche e le finalità della sua funzione e per la sua stessa organica struttura — non può che razionalmente inquadrarsi nel campo del diritto pubblico e che, ove pure al *diritto sociale* — secondo la più appropriata denominazione dianzi prospettata — non voglia riconoscersi alcuna autonomia scientifica, esso non potrebbe considerarsi se non come filiazione del diritto amministrativo, in vista soprattutto del carattere di Ente pubblico, cioè di Ente della pubblica Amministrazione, legislativamente conferito a ciascuno degli istituti, i quali, come sarà fra breve precisato, le relative funzioni esercitano e gestiscono in nome e per delega dello Stato.

Ciò premesso, esamineremo il contenuto della legislazione sociale in ciascuna delle misure e delle provvidenze da essa concretamente attuate nella duplice concorrente finalità di tutelare il lavoratore contro le dannose conseguenze, cui egli può eventualmente trovarsi esposto in corso ed alla cessazione della sua attività (*previdenza sociale*) nonché di assicurare la di lui capacità di lavoro, sia sotto il profilo fisico e psichico sia in relazione alle sue attitudini tecniche e professionali (*assistenza sociale*).

41. — Il sistema della previdenza sociale.

In primissimo piano nella cosiddetta legislazione sociale si inquadra la « previdenza sociale », la quale ne costituisce la parte sostanziale e più importante, anche se la sua denominazione è piuttosto recente e non certo tradizionale, in quanto soltanto con il decreto 4 ottobre 1935, n. 1827, essa fu sostituita a quella di « assicurazione sociale », comprendendo in tale più ampia espressione tutte le diverse forme di assicurazioni obbligatorie, predisposte ed

367

attuate dallo Stato direttamente nell'interesse del lavoratore ed indirettamente a vantaggio della collettività.

Previdenza sociale vuol dire, infatti, mutualità e solidarietà, vuol dire collaborazione, nel suo largo significato, fra le classi della produzione e con la partecipazione dello Stato per la realizzazione di quella più alta giustizia sociale, che deve essere alla base di una società giuridicamente organizzata. È, infatti, fenomeno costante di ogni collettività umana il formarsi inevitabile, per cause molteplici e spesso incoercibili, di una massa, più o meno numerosa, di persone, cui, anche in costanza di attività lavorativa e maggiormente quando questa sia interrotta o cessata, manca la necessaria corrispondenza fra' bisogni della vita ed i mezzi indispensabili al loro soddisfacimento ed alle quali la comunità ha, pertanto, il dovere di assicurare ogni possibilità di protezione e di difesa.

Quanto si è detto per la denominazione può fondatamente ripetersi per gli istituti, che essa designa; perché, se, risalendo il corso del tempo, si può constatare che già l'antica civiltà greca aveva riconosciuto ai cittadini fisicamente incapaci al lavoro il diritto all'assistenza a carico dello Stato; che, anche nel medio evo, funzioni di mutua assistenza erano largamente esercitate da apposite istituzioni previdenziali, di cui si ricordano le *Ghilde*, le *Confraternite* e le *Corporazioni di arti e mestieri*, devesi, d'altra parte, ricordare che, proprio nel secolo del progresso tecnico e dopo l'affermazione dei princìpi rivoluzionari, gli Stati rimasero ingloriosamente assenti nella soluzione dei numerosi problemi, che sono, purtroppo, non lieto appannaggio dell'umano lavoro, fino a quando si ebbe in Germania, ad opera del cancelliere Ottone Bismark, la prima affermazione legislativa dell'assicurazione sociale obbligatoria, che alla previdenza individuale sostituì d'imperio la previdenza collettiva.

Anche per quanto riguarda l'Italia, deve dirsi che non sono certo molti gli anni trascorsi dalla prima embrionale manifestazione di previdenza sociale attuata dalla legge 17 luglio 1898, n. 350, con la istituzione della Cassa nazionale di previdenza per gli operai, seguita a dodici anni di distanza dalla Cassa nazionale di maternità con la introduzione di una assicurazione per indennizzare la obbligatoria astensione dal lavoro durante le prime settimane successive al parto e, successivamente, dalla Cassa per gli invalidi della marina mercantile, istituita come gestione autonoma della Cassa nazionale di previdenza.

I destini della previdenza sociale maturarono e si svilupparono dopo la conclusione del primo conflitto mondiale, quando, cioè, avendo l'esperienza fatto constatare che difficilmente e molto raramente il lavoratore non adeguatamente preparato provvede con il proprio risparmio ad assicurarsi contro i rischi del proprio lavoro e contro le incertezze dell'avvenire, trovandosi, poi, sprovveduto di fronte alle impreviste necessità della vita, cominciò ad affermarsi in quasi tutti i Paesi il principio dell'obbligatorietà e dell'organizzazione pubblicistica della previdenza sociale con l'intervento diretto od indiretto dello Stato, lasciando, tuttavia, libera l'organizzazione

368

assicurativa privata ad integrazione della prima o come sostitutiva dell'assicurazione obbligatoria per coloro, che non vi fossero sottoposti. Il che, aumentando il numero degli assicurati, ridusse l'ammontare dei premi, mentre il controllo dello Stato, eliminando gli interventi della privata speculazione, rese più precisa la rilevazione dell'evento, più efficace la copertura del rischio, più rapida la rivalsa del danno.

Sopra queste medesime basi dell'assicurazione obbligatoria è fondato anche l'attuale ordinamento italiano, con sistema di carattere squisitamente pubblicistico, regolato da norme legislative, la cui osservanza, assicurata da sanzioni di carattere penale, non è derogabile per volontà e neppure con l'accordo delle parti (*art.* 2115 *codice civile*).

Il rapporto assicurativo.

L'assicurazione sociale — non diversamente, del resto, da quanto avviene nel campo dell'assicurazione volontaria — determina la costituzione di un rapporto giuridico fra le parti, che ne sono i soggetti, a ciascuna delle quali competono, come preciseremo fra poco, obblighi e diritti particolari, che sono sottoposti ad una differente disciplina, secondo la natura del rischio assicurato (39).

Fonte del rapporto è, nel nostro sistema, la legge, la quale, conferendo all'assicurazione sociale il carattere di obbligatorietà, rende quasi automatica la costituzione del rapporto al di fuori di ogni volontà, adesiva o contraria, delle parti, ma al semplice realizzarsi dei necessari presupposti soggettivi ed oggettivi dalla legge stessa fissati e definiti.

Causa del rapporto è, come si è detto, l'interesse pubblico alla formazione, alla tutela ed alla conservazione della capacità produttiva del lavoratore sia sotto il profilo fisico che economico.

Condizione o presupposto alla costituzione del rapporto assicurativo è il sorgere di un rapporto di lavoro e, talvolta, anche la sua permanenza, tranne nei casi in cui la legge fa sopravvivere il primo alla cessazione del secondo, come nelle assicurazioni contro la invalidità e la vecchiaia o, addirittura, rende efficace il primo soltanto ad avvenuta estinzione del secondo, come nell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria. Non è fissata alcuna misura di retribuzione come limite minimo o massimo al diritto od all'obbligo dell'assicurazione; sono fissati, invece, differenti limiti di età, secondo il tipo di assicurazione, in generale dal compimento dei 15 al massimo dei 65 anni di età.

Il rapporto di assicurazione sociale coinvolge normalmente tre

---

(39) Devesi, peraltro, osservare che questa diversità di disciplina giuridica, non del tutto giustificata dal differente contenuto del rapporto, è, nella pratica, causa di non pochi né lievi inconvenienti, i quali hanno da tempo prospettato la opportunità di far luogo alla istituzione di una forma assicurativa comprensiva di tutti i rischi. Il che — ove si riuscisse a superare comprensibili, ma non ragionevoli opposizioni — apporterebbe notevoli semplificazioni e rilevante economia nello svolgimento dei servizi, eliminando dannose interferenze e non infrequenti contestazioni.

369

soggetti, che si identificano nell'assicurante, nell'assicurato e nell'assicuratore.

Assicurante è, normalmente, la persona sulla quale grava l'obbligo di corrispondere il premio assicurativo; normalmente l'onere assicurativo grava sul datore di lavoro, in qualche caso (come per il rapporto di lavoro domestico) grava sul datore di lavoro e, in minima parte, sul lavoratore. Al solo datore di lavoro incombe, di regola, l'obbligo di determinati adempimenti per la costituzione e la regolarizzazione del rapporto assicurativo, per la tenuta dei libri-paga, per la richiesta e la comunicazione di dati ed informazioni interessanti gli assicurati e le condizioni di ambiente e di lavoro.

Assicurato è, di regola, il lavoratore subordinato (escluso, quindi, il lavoratore autonomo), pubblico o privato, di qualsiasi nazionalità, cioè la persona che presti la propria opera alla dipendenza e nell'interesse di terzi, con diritto all'assicurazione, della quale egli è beneficiario da solo o congiuntamente ai propri familiari, che siano considerati titolari del rilascio, dal quale egli è coperto. All'assicurato è fatto obbligo di fornire tutte le notizie e le informazioni, che gli siano richieste in relazione al rapporto assicurativo nonché di sottoporsi personalmente a tutti gli accertamenti, che siano necessari prima della costituzione e nel corso del rapporto nonché successivamente, quando ne sia il caso secondo la natura del rischio coperto. Egli ha diritto alla prestazione, che gli è stata assicurata, anche se — contrariamente a quanto avviene nell'assicurazione privata — il versamento del premio non sia avvenuto (*art.* 2116 *codice civile*), salvo sempre il diritto dell'assicuratore alla percezione successiva dei premi non corrispostigli dall'assicurante.

La funzione di *assicuratore* nel campo sociale è, dal nostro ordinamento, affidata esclusivamente ad enti pubblici, che rivestono la figura di organi dell'amministrazione indiretta dello Stato e fra' quali la funzione stessa è ripartita secondo la rispettiva denominazione e cioè:

1) l'*Istituto nazionale di previdenza sociale* (I.N.P.S.), per i rischi di vecchiaia, invalidità e morte (per qualsiasi causa, escluso l'infortunio sul lavoro), disoccupazione involontaria e tubercolosi; allo stesso Istituto sono affidate talune gestioni speciali, come per gli assegni familiari, per la integrazione dei guadagni ad operai con orario ridotto, per il Fondo di previdenza degli esattoriali e degli addetti alle imposte di consumo ed altre;

2) l'*Istituto nazionale per assicurazione infortuni sul lavoro* (I.N.A.I.L.), che, costituito nel 1883, è il più antico Istituto di previdenza sociale; gestisce attualmente anche l'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura, mentre, per il settore marittimo, è affiancato da tre casse mutue esercenti anche l'assicurazione contro le malattie;

3) l'*Istituto nazionale assicurazione malattie* (I.N.A.M.), il quale, sorto con legge 11 gennaio 1943, n. 138, assume le assicurazioni contro tutte le malattie, escluse quelle professionali ed infortunistiche e la tubercolosi. Tale Istituto ha anche funzioni assistenziali.

Questi istituti, che sono sottoposti alla vigilanza del Ministero

del lavoro e della previdenza sociale, hanno un'analoga organizzazione, essendo ciascuno retto da un *Presidente*, nominato con decreto del Capo dello Stato; da un *Consiglio di amministrazione* composto dal Presidente, dai rappresentanti delle categorie professionali, dei ministeri interessati, compreso quello della sanità, con la vicendevole partecipazione degli altri due istituti assicuratori; da un *Comitato esecutivo*. Questi organi attivi e deliberanti sono assistiti da un *Comitato tecnico* e dal *Collegio dei revisori*, con funzioni meramente consultive.

Oggetto di ogni rapporto assicurativo — sia pubblico che privato — è un rischio, cioè la possibilità del verificarsi di un evento dannoso, prevedibile, futuro ed incerto e, comunque, non determinato da volontà o da colpa dell'interessato, dal quale l'assicurato intende di cautelarsi, trasferendone le conseguenze economiche sopra un terzo, che possa attenuarle assumendosi il risarcimento totale o parziale del danno.

Nell'assicurazione sociale, i rischi sono preventivamente determinati dalla legge e non possono essere aumentati o sostituiti per volontà o con l'accordo delle parti; in taluni casi, è dichiarato risarcibile l'evento già verificatosi, come, ad esempio, consentendo l'assicurazione contro la tubercolosi in atto. Può essere considerato tanto il rischio, che colpisca il lavoratore nella possibilità di guadagno senza togliere o ridurre la sua capacità di lavoro, come nel caso di disoccupazione, quanto il rischio che tale capacità sottragga al lavoratore, in via temporanea o permanente, per effetto di una menomazione fisica o psichica, come nel caso di invalidità o di vecchiaia.

I diritti originati dal rapporto di assicurazione sociale sono garantiti da misure di carattere generale o particolare, come, ad esempio, il privilegio riconosciuto all'Istituto assicuratore sui beni mobili del datore di lavoro per il recupero dei contributi assicurativi non versati, o la dichiarazione di responsabilità civile del datore di lavoro, che, per propria inadempienza, abbia determinato la mancata corresponsione delle prestazioni previdenziali (*art.* 2116 *codice civile*). Ad ulteriore garanzia del lavoratore sta il principio della indisponibilità dei diritti nascenti dal rapporto assicurativo, con la conseguente nullità del rapporto stipulato, anche col consenso del lavoratore, in deroga delle disposizioni legislative che lo regolano.

Infine, a tutela dell'interesse generale, le leggi in materia configurano come reato o come contravvenzione i diversi casi di inosservanza degli obblighi inerenti al rapporto assicurativo, comminando severe sanzioni di carattere amministrativo o penale.

42. — Le assicurazioni sociali.

All'esame delle singole forme assicurative — di ciascuna delle quali ci accingiamo ad esporre gli elementi essenziali per darne una conoscenza adeguata ai fini della presente trattazione — è necessario premettere qualche sommaria nozione sulla sostanziale differenza, che fra esse intercorre, sia rispetto alla natura del rischio previsto

371

ed assicurato, sia rispetto alla finalità, che ciascuna di esse si propone per il risarcimento delle conseguenze derivanti dall'evento dannoso.

Sotto il primo profilo, si distinguono le assicurazioni sociali secondo che esse hanno per oggetto un rischio *specifico*, cioè direttamente collegato alla qualità del lavoro ed alle modalità della relativa prestazione e da questa provocato con conseguenze dannose sulla integrità fisica o psichica e sulla capacità produttiva del lavoratore, oppure hanno per oggetto un rischio *generico*, che può essere, cioè, comune alla generalità degli individui senza alcun rapporto di interdipendenza con la prestazione lavorativa, ma che la qualità di lavoratore rende meritevole di particolare tutela. Sono della prima specie le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali; sono della seconda le assicurazioni contro la disoccupazione, la invalidità, la vecchia e la morte.

Sotto il secondo profilo, le assicurazioni si distinguono per la prevalente finalità, che ciascuna di esse si propone e che può essere di pura *reintegrazione* della capacità lavorativa, come per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, oppure essere di semplice *sostituzione* della capacità lavorativa, come per la disoccupazione e la invalidità e vecchiaia.

Infortuni sul lavoro.

All'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro — che è la più antica e la più complessa e, sia sotto il profilo legislativo che giurisprudenziale, la più elaborata delle assicurazioni sociali — sono sottoposti coloro i quali, in qualsiasi organizzazione produttiva, senza distinzione di dimensione, di struttura e di finalità, prestano abitualmente lavoro manuale retribuito presso macchine mosse da agente inanimato o presso i motori di esse o presso apparecchi a pressione, dai quali possa direttamente derivare pericolo di infortunio.

Dalla enunciazione, che precede deriva:

a) che per organizzazione produttiva deve intendersi, oltre quella che abbia carattere specificamente industriale, anche quella con finalità commerciale, agricola, scientifica e simili;

b) che oggetto dell'assicurazione è il prestatore di lavoro manuale (esclusi i lavoratori intellettuali e gli impiegati) in rapporto di subordinazione (esclusi l'imprenditore ed il lavoratore autonomo) e con diritto a retribuzione, in qualsiasi modalità e quantità corrisposta, tranne per l'apprendista e per i familiari del datore di lavoro, che sono tutelati anche quando non siano eventualmente retribuiti; nel settore dell'agricoltura, soggetto dell'assicurazione è anche il mezzadro, benché egli non possa considerarsi lavoratore subordinato. Ne sono, però, compresi coloro che sovrintendono al lavoro di altri, nonché gli artigiani che prestano lavoro manuale nella loro impresa;

c) che, per quanto riguarda la natura e l'impiego delle macchine e degli apparecchi, facendo riferimento all'elencazione contenuta nell'art. 1 del R.D. 17 agosto 1935, n. 1765, devono ritenersi

372

determinanti l'obbligo assicurativo quelle adibite alla industria edilizia; all'apertura di gallerie; costruzione, riparazione ed esercizio di ferrovie, tramvie e linee di navigazione; produzione di materie esplosive, corrosive e infiammabili; alti forni, fonderie, stabilimenti siderurgici, miniere, cave e torbiere, macelli pubblici e simili. Con legge 20 febbraio 1958, n. 93, è stata resa obbligatoria l'assicurazione in parola per i medici radiologi, senza limiti nella natura del rapporto di lavoro, per le malattie e lesioni, comunque prodotte da raggi x e da sostanze radianti. Tutta la intera materia degli infortuni sul lavoro è stata altresì riunita in testo unico con il D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

In conformità del sistema già esposto nel precedente paragrafo, assicurante è l'imprenditore o il datore di lavoro, persona fisica o giuridica, nel qual secondo caso l'obbligo di compiere gli adempimenti di legge è assegnato al rappresentante legale dell'Ente od alla persona a ciò delegata dal rispettivo ordinamento; diversamente avviene nel settore agricolo, in cui il datore di lavoro non è tenuto ad alcun comportamento e neppure al versamento dei contributi, che gravano sul proprietario fondiario (assicurante di diritto), salva rivalsa di questi sull'enfiteuta o sull'affittuario.

Assicuratore è l'apposito Istituto nazionale già ricordato (I.N.A.I.L.), il quale a ciò provvede anche per i dipendenti dallo Stato, col sistema della gestione per conto; per i dipendenti dalle aziende autonome provvedono direttamente le singole amministrazioni.

Beneficiari dell'assicurazione, oltre al lavoratore, possono essere, in caso di morte, i di lui superstiti, cioè la vedova non legalmente separata e non passata a seconde nozze, i figli, anche naturali e adottivi di età inferiore ai 18 anni per l'industria ed ai 16 per l'agricoltura; in caso di concorso, il beneficio è ripartito secondo quote prestabilite dalla legge.

Sono coperti dall'assicurazione tutti i casi di infortunio avvenuto per cause violente in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte od una inabilità permanente assoluta o parziale od una inabilità temporanea per più di tre giorni. Di questi elementi merita particolare rilievo la « occasione di lavoro », la cui nozione, non è strettamente limitata al tempo, in cui il lavoratore compie il proprio lavoro, ma comprende anche il rischio *in itinere*, cioè quello che il lavoratore affronta per recarsi al lavoro.

Per la costituzione del rapporto assicurativo, che, avvenendo, come si è detto, in forza di legge, non ha bisogno di particolare stipulazione, il datore di lavoro, ha, innanzitutto, l'obbligo di denunciare all'Istituto assicuratore tutte le notizie relative alla lavorazione entro cinque giorni dall'inizio dell'attività, in mancanza di che l'Istituto, che ne sia eventualmente a conoscenza, gliene fa diffida, contro la quale lo stesso datore di lavoro può presentare ricorso all'Ispettorato del lavoro e, successivamente, al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale. Il datore di lavoro ha, inoltre, l'obbligo di impiantare e di tenere costantemente aggiornati, nel centro organizzativo dell'impresa, il libro-matricola ed il libro-paga dei lavoratori dipen-

373

denti, di cui l'Istituto assicuratore ha diritto di prender visione in ogni momento a mezzo dei propri organi di vigilanza.

Il premio, nell'ammontare percentuale sulla retribuzione, fissata dall'Istituto in apposita tariffa (quella attualmente in vigore è contenuta nel D.M. 10 dicembre 1971), deve essere corrisposto dall'assicurante di regola anticipatamente per ciascun anno solare, salvo conguaglio per il periodo, in cui la retribuzione non sia stata effettivamente corrisposta. La riscossione può avvenire, come per le imposte dirette, mediante il sistema dei ruoli, contro i quali è dato ricorso al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, oppure mediante la ingiunzione fiscale stabilita per le entrate patrimoniali dello Stato. Per i contributi agricoli, la riscossione avviene mediante i ruoli della imposta erariale sui fondi rustici.

Gli obblighi conseguenti all'infortunio sono diversamente regolati secondo che si tratti del settore industriale o di quello agricolo. Nel primo caso, infatti, il datore di lavoro è obbligato, entro due giorni oppure entro 24 ore se l'infortunio è mortale, a farne denuncia all'autorità di pubblica sicurezza, che ne informa subito il Pretore, il quale provvede alle opportune indagini e, eventualmente, all'autopsia della vittima, inviandone, in ogni caso, il relativo verbale all'Istituto assicuratore. Nel settore agricolo, invece, incombe al sanitario, che ha visitato l'infortunato, l'obbligo di farne denuncia all'autorità di pubblica sicurezza, la quale ne informa parimenti il Pretore per gli ulteriori già indicati accertamenti.

L'assicurato ha diritto a prestazioni sanitarie ed economiche commisurate alla entità ed alle conseguenze dell'infortunio. Rispetto alle prime, è da osservare che, essendo sostanziale finalità del sistema previdenziale la tutela della integrità fisica e la conservazione della capacità produttiva del lavoratore, questi ha il diritto di ottenere tutti gli interventi chirurgici e gli apprestamenti medici, protetici e di altro genere ritenuti adeguati al caso, ma ha, d'altra parte, il dovere di sottoporvisi e di utilizzarli, allo scopo di non aggravare volontariamente le conseguenze dell'infortunio, frustrando, in pari tempo, le finalità della assicurazione sociale. Pertanto, non consentendo l'ordinamento giuridico l'uso della forza contro la persona umana per atti di disponibilità del proprio corpo, l'ingiustificato rifiuto dell'assicurato alla esecuzione delle cure prescrittegli determina la perdita del diritto alle indennità ed agli altri benefici connessi all'assicurazione (*artt.* 32 *e* 35 *R.D.* 17 *agosto* 1935, *n.* 1765).

Le prestazioni economiche sono dovute in caso di sopravvenuta inabilità al lavoro, temporanea o permanente; esse consistono in una indennità giornaliera o in una rendita vitalizia; in caso di morte dell'infortunato è dovuto ai superstiti (coniuge, discendenti, ascendenti a carico) un indenizzo ragguagliato alla retribuzione percepita ed agli anni di lavoro.

Il diritto alle prestazioni non è cedibile né pignorabile né sequestrabile; esso si prescrive nel termine di un anno dall'infortunio.

Connessa all'assicurazione contro gli infortuni è l'*assicurazione contro le malattie professionali*, cui sono sottoposti, da parte dello

374

stesso Istituto nazionale per la previdenza sociale, tutti i lavoratori assicurati contro gli infortuni, i quali, svolgendo la loro attività in dati campi di produzione, siano esposti all'azione di materie capaci di provocare le malattie elencate nell'apposita tabella allegato n. 4 al T.U. 30 giugno 1966, n. 1124, e derivanti da piombo, mercurio, fosforo, acidi, olî minerali, paraffina, cemento, calce ed altri, con particolare riguardo ai silicati, che si sprigionano dalle miniere provocando la silicosi e l'asbestosi. Per l'agricoltura sono considerate talune materie nocive usate e manipolate per la lotta ai parassiti delle piante e dei prodotti agricoli.

La tutela assicurativa si svolge con sistema e procedimento del tutto analoghi a quelli degli infortuni, con la differenza che la denuncia della malattia va effettuata dall'assicurato nel termine di cinque giorni dalla sua insorgenza, sotto pena di decadenza da ogni diritto. Le prestazioni sanitarie comprendono l'apprestamento delle cure mediche ed un adeguato trattamento preservativo nel corso dell'attività di lavoro. Le prestazioni economiche sono regolate in misura pressoché uguale a quelle disposte per gli infortuni, salve lievi varianti, che riguardano specifiche situazioni e che, per la loro varietà, non sono suscettibili di esemplificazione. È da segnalare, peraltro, che speciali disposizioni sono state adottate in tal materia dalle regioni a statuto speciale per la protezione di attività di lavoro, che più largamente interessano il rispettivo territorio.

Disoccupazione.

Al contrario di quelle sin qui trattate, che sono dirette alla tutela ed al ripristino della integrità fisica del soggetto, menomata od annullata dall'evento dannoso, l'*assicurazione contro la disoccupazione* ha per presupposto la piena e persistente capacità produttiva del lavoro con la concorrente impossibilità di utilizzarla per assoluta mancanza del campo di impiego e di applicazione.

Il principio dell'assicurazione contro la disoccupazione, già introdotto nella precedente legislazione, ha ricevuto la sua conferma nell'art. 38 della Costituzione, che enuncia genericamente il diritto del lavoratore a vedersi assicurate adeguate forme di previdenza e di assistenza nel caso che, per impossibilità di impiegare proficuamente la propria capacità e le proprie energie, egli rimanga, senza sua colpa, privo dei mezzi di sostentamento necessari a sé ed alla propria famiglia. La protezione può essere effettuata in modo indiretto, sia con la creazione di nuove o maggiori fonti di lavoro, come la intrapresa di costruzioni, di opere pubbliche, di attività industriali e simili sia con provvidenze eccezionali intese alla assunzione obbligatoria di lavoratori nelle imprese già esistenti, oppure in modo diretto, attraverso la forma previdenziale dell'assicurazione contro la disoccupazione.

All'obbligo di assicurazione sono soggetti i lavoratori manuali ed intellettuali di ambo i sessi e di qualsiasi nazionalità di età dai 14 ai 60 anni, se uomini e fino a 55, se donne, che prestino la propria

375

attività alla dipendenza di altri, senza limite di retribuzione; ne sono esclusi coloro che hanno stabilità d'impiego e gli apprendisti.

Il carico dell'assicurazione incombe per intero sul datore di lavoro; assicuratore è lo stesso *Istituto nazionale di previdenza sociale, salva la competenza* di enti eventualmente costituiti per particolari categorie di lavoratori, come è, ad esempio, per la previdenza ai giornalisti, che è esercitata dall'apposito Istituto fondato nel 1927 e riconosciuto sotto il nome di « Istituto G. Amendola », con la legge 20 dicembre 1951, n. 1564.

Il contributo è determinato dalla retribuzione in misura diversa secondo le varie categorie di lavoratori. La riscossione avviene parimenti in forma diversa secondo le categorie: ad esempio, in agricoltura, in base al sistema dei contributi unificati accertati con elenchi nominativi formati da apposite commissioni provinciali, in base al numero delle giornate lavorative; *per gli altri lavoratori* avviene *mediante versamenti diretti* all'Istituto assicuratore o mediante l'apposizione di speciali marche sui libretti di lavoro.

In caso di disoccupazione involontaria, il lavoratore richiede la propria inscrizione all'ufficio di collocamento; quando risultino apposte marche per almeno un anno nel biennio *precedente* la data di inizio dell'*assicurazione*, l'*indennità giornaliera* è commisurata all'importo dei contributi versati ed è corrisposta dall'ottavo giorno successivo alla presentazione della domanda fino al massimo di 180 giorni; prima di questo termine può cessare quando il lavoratore abbia trovato un'occupazione ovvero ne abbia rifiutato una confacente o quando sia divenuto inabile (con *conseguente godimento di quella corrispondente a tale evento*) ovvero quando non frequenti i corsi di riqualificazione, cui sia stato indirizzato. Ove l'assicurato non abbia maturato le condizioni necessarie per il godimento della indennità, può essere erogato un sussidio straordinario in base a disposizioni ministeriali, che contempli una intera categoria di lavoratori di *una* determinata località.

Invalidità e vecchiaia.

Ai sensi della legge 4 aprile 1952, n. 218 — che ha riordinata la materia contenuta nel più volte richiamato D.L. n. 1827 del 1935 e seguìta dalle norme di attuazione approvate con D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (40) — l'assicurazione contro la *invalidità* e la vecchiaia risponde alla *finalità di provvedere* alle esigenze di vita del lavoratore, che, per sopravvenuta menomazione fisica o per il raggiungimento di una età avanzata, non sia più idoneo ad una utile prestazione della propria attività, dalla quale ricavava i mezzi di sostentamento per sé e per i suoi familiari. Essa, pertanto, oltre ad esercitare una azione collaterale di prevenzione e di cura della invalidità,

---

(40) Decisive, se non definitive innovazioni sono state *introdotte con:* D.P.R. 27 *aprile* 1968, n. 488; legge 30 aprile 1969, n. 153; D.L. 30 giugno 1972, n. 267; legge 11 agosto 1972, n. 485; D.P.R. 12 maggio 1972, n. 325; D.L. 2 marzo 1974, n. 30.

376

provvede alla assegnazione di una pensione al lavoratore nelle cennate condizioni ed ai di lui familiari nel caso di sua morte.

L'obbligo assicurativo comprende tutti i lavoratori di ambo i sessi, compresi i dirigenti, gli apprendisti, gli artigiani e gli addetti ai lavori domestici e, nel settore agricolo, i coltivatori diretti ed i proprietari affittuari ed usufruttuari; ne sono esclusi i dipendenti dallo Stato e dagli enti pubblici, sempre che sia loro assicurato un trattamento previdenziale o di quiescenza.

Assicurante è sempre il datore di lavoro; assicuratore è l'Istituto nazionale di previdenza sociale, i cui organi deliberanti ed esecutivi sono, per tale gestione, integrati da rappresentanti delle categorie interessate.

Oggetto dell'assicurazione è, per la vecchiaia, la presunta incapacità o la diminuita capacità di guadagno al raggiungimento della età prescritta; per la invalidità, qualsiasi lesione, per causa diversa dall'infortunio e dalla malattia professionale, che abbia ridotta la capacità di guadagno a meno di un terzo, per gli operai, a meno della metà, per gli impiegati. Il diritto dei superstiti si concreta in qualsiasi momento la morte si verifica, sia prima che dopo il raggiungimento dell'età pensionabile da parte del lavoratore assicurato.

Per la costituzione e lo svolgimento del rapporto nonché per la riscossione dei contributi, valgono le stesse norme, che regolano l'assicurazione contro la disoccupazione, di cui si è già parlato e che si intendono qui richiamate.

La misura della pensione di vecchiaia è determinata in ragione percentuale dell'ammontare dei contributi versati, con un minimale a partire dal 1° gennaio 1974, di L. 42.950.

Alla pensione di invalidità l'assicurato ha diritto a qualsiasi età in seguito all'accertamento della perdita della capacità di guadagno e fino a che questa sia esclusa per intervenuto riacquisto. Cessato il periodo di obbligo assicurativo, l'interessato può, con l'autorizzazione dell'Istituto, essere ammesso alla prosecuzione facoltativa col personale versamento dei contributi, allo scopo di aumentare la entità dell'assegno pensionabile.

Nel caso di morte dell'assicurato, al coniuge ed ai figli minori degli anni 18 oppure inabili al lavoro è liquidata la pensione in diversa misura percentuale, secondo i casi, di quella corrisposta o che sarebbe spettata all'assicurato ed in nessun caso a questa superiore; in mancanza del coniuge e dei figli, la pensione è liquidata al genitore superstite di età superiore ai 65 anni; la vedova, che passa a nuove nozze, perde il diritto alla pensione, salva corresponsione di un assegno pari a due annualità della stessa.

Malattie e tubercolosi.

Il campo di applicazione dell'assicurazione contro le malattie — pur senza avere ancora trovato la sua organica e razionale sistemazione — ha raggiunto, in prosieguo di tempo, un considerevole sviluppo, estendendosi dal settore puramente industriale a quello agricolo, a quello commerciale e bancario, a quello del lavoro do-

377

mestico e finanche a quello del pubblico impiego, dando luogo alla costituzione di numerosi enti ed istituzioni con competenza specifica a determinate categorie di lavoratori e di dipendenti. Finalità della assicurazione è, in linea generale, la prestazione dell'assistenza sanitaria, farmaceutica ed ostetrica nonché la collaterale corresponsione di una indennità di malattia, nei casi in cui l'astensione dal lavoro a causa di infermità determini la perdita o la riduzione della retribuzione. L'assicurazione si estende ai componenti il nucleo familiare, cioè alla moglie, ai figli ed agli ascendenti dell'assicurato nonché ai di lui parenti collaterali conviventi ed a carico fino a 18 anni di età.

Assicurante è, come per altre forme di previdenza, il datore di lavoro, persona fisica od Ente pubblico o privato. Assicuratore con competenza generale è l'Istituto nazionale assicurazione malattie (I.N.A.M.), della cui costituzione ed organizzazione abbiamo già dato, nel precedente paragrafo, sufficienti nozioni; non è il caso di soffermarsi a parlare degli enti e delle casse di minore entità, la cui organizzazione è regolata dai singoli provvedimenti istitutivi o dai rispettivi statuti, mentre, per quanto riguarda il concreto svolgimento del rapporto assicurativo, tutti gli enti in parola si adeguano alle norme e modalità adottate dall'Istituto principale.

I contributi, determinati in misura fissa o con percentuale sulla retribuzione e con il minimo convenzionale giornaliero di L. 500, sono a carico del datore di lavoro. Le prestazioni sanitarie, corrisposte per un periodo massimo di 180 giorni nel corso di un anno solare, sono date a domicilio od in ambulatorio, secondo la natura e la gravità della malattia, oppure in case di cura o cliniche specializzate, con le quali l'Istituto stipula apposite convenzioni; l'assicurato può, peraltro, avvalersi di sanitari e case di cura di proprio gradimento, nel qual caso l'Istituto concorre nella spesa con una somma variabile, mai superiore a quella, che esso avrebbe sostenuto con i mezzi propri.

Le prestazioni economiche comprendono, in linea generale: la indennità giornaliera di malattia, a rivalsa della eventuale perdita della retribuzione; l'indennità giornaliera di maternità in una somma fissa oppure in rapporto alla retribuzione in misura non superiore all'80 per cento; l'assegno funerario in somma fissa, variabile secondo le categorie.

Come si è detto, l'assistenza per malattie è stata da tempo estesa ai dipendenti civili, di ruolo e non di ruolo, dello Stato e degli enti pubblici, escluso soltanto il personale assunto in linea temporanea per far fronte ad esigenze contingenti ed eccezionali.

Per quanto riguarda i dipendenti statali, con legge 19 gennaio 1942, n. 22, modificata con legge 22 novembre 1962, n. 1646 e seguita dal regolamento 26 luglio 1942, n. 917, fu istituito l'*Ente nazionale previdenza e assistenza statali* (E.N.P.A.S.), cui il personale stesso è obbligatoriamente inscritto con versamento di contributi a mezzo di ritenuta in misura percentuale sull'ammontare della retribuzione complessiva percepita ed il cui onere è ripartito fra l'Amministrazione ed il dipendente. Per il personale (compresi i sanitari ed i

378

salariati) dipendente dagli enti locali a carattere territoriale, fu, con il R.D.L. 23 luglio 1925, n. 1605, modificato dalla legge 13 marzo 1950, n. 120, costituito l'*Istituto nazionale dipendenti enti locali* (I.N.A.D.E.L.), mentre con legge 28 luglio 1939, n. 1436, fu istituito l'*Ente nazionale previdenza dipendenti enti pubblici* (E.N.P.D.E.P.), cui è obbligatoria la inscrizione di tutto il personale, comunque denominato, dipendente da enti parastatali e di diritto pubblico, diversi da quelli, ai quali provvedono i precedenti Istituti.

L'organizzazione di questi istituti è, nelle sue linee generali, pressoché analoga a quella degli altri, che abbiamo precedentemente riguardato; lo stesso è a dire delle diverse forme di prestazioni, che essi assicurano e che, salve lievi varianti di esecuzione, si concretano in: assistenza sanitaria, medica e farmaceutica; ricoveri ospedalieri; assistenza in caso di cessazione dal servizio con corresponsione di assegno vitalizio ai dipendenti senza diritto a pensione; indennità di servizio di buona uscita; assegni di lutto ed assistenza agli orfani. A seguito della estensione dell'assistenza sanitaria ai pensionati, tale funzione è stata rispettivamente assegnata agli istituti medesimi.

Separatamente dal rischio generico per malattie, la nostra legislazione previdenziale considera e regola il rischio di *tubercolosi*, contro il quale sono assicurati tutti coloro, che sono assicurati contro l'invalidità e la vecchiaia (ved. leggi 27 dicembre 1956, n. 1504; 9 novembre 1957, n. 1126). È, pertanto, escluso, in questo campo, l'intervento dell'I.N.A.M., in quanto assicuratore è lo stesso Istituto nazionale per la previdenza sociale, con norme pressoché analoghe a quelle, che regolano le altre forme assicurative affidate all'Istituto in parola.

Le prestazioni sanitarie, estese ai familiari dell'assicurato, sono subordinate alla esistenza di una forma morbosa tubercolare ed al decorso di almeno due anni di assicurazione all'atto della domanda. Esse consistono principalmente nella cura a tipo ospedaliero o sanatoriale, previo avviso al Consorzio provinciale antitubercolare, e con cure domiciliari anche dopo il periodo di ricovero, a mezzo di medici specialisti compresi in un elenco formato da una apposita Commissione. Provvidenza accessoria è il diritto riconosciuto ai figli dell'assicurato all'ammissione gratuita in colonie marine e montane sovvenzionate da pubbliche amministrazioni.

Le prestazioni economiche consistono essenzialmente in una indennità giornaliera di lire 1.200, con adeguate maggiorazioni nei vari casi, quando l'assicurato abbia a carico il coniuge, figli in età inferiore ai 18 anni, fratelli e sorelle e genitori conviventi ed a carico. All'assicurato dimesso per guarigione clinica, ma soggetto a prosecuzione della cura in ambulatorio, è corrisposto un assegno temporaneo giornaliero di L. 1.200 con relative maggiorazioni secondo i casi ora indicati. Questo assegno compete, ma senza maggiorazione, anche quando l'assicurato trovi occupazione retribuita, oppure conservi il diritto alla retribuzione originaria. La materia è stata disciplinata con: D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818; legge 9 novembre 1957, n. 1126; legge 14 no-

379

vembre 1963, n. 1540; legge 17 ottobre 1964, n. 1038; legge 12 marzo 1968, n. 234; legge 14 dicembre 1970, n. 1088.

43. — Fondo sociale, fiscalizzazione degli oneri sociali e assegni familiari.

Negli ultimi anni il sistema previdenziale suesposto è stato variamente innovato. Le più rilevanti innovazioni riguardano: l'istituzione del cosiddetto « fondo sociale »; la fiscalizzazione degli oneri sociali e la riforma degli assegni familiari. Sui detti istituti è d'uopo soffermarci.

Il *fondo sociale* fu istituito con la legge 21 luglio 1965 n. 903, ed ebbe inizialmente solo il fine di corrispondere il trattamento minimo di pensione (detto anche « pensione sociale » perché corrisposto indipendentemente dall'ammontare dei contributi versati) per l'invalidità, la vecchiaia e ai superstiti, tanto per i lavoratori subordinati che per quelli autonomi, sempre che a favore dei medesimi si fossero verificate le condizioni previste dalla legge per la concessione della pensione; in altri termini, il fondo sociale ebbe lo scopo di integrare i contributi già versati, insufficienti per la concessione della pensione, al fine della concessione della pensione minima.

A tale fine originario si è aggiunto quello della concessione della *pensione sociale* a favore dei cittadini ultrasessantacinquenni, che si trovano in disagiate condizioni economiche.

Con legge 30 aprile 1969, n. 153, è stato riconosciuto il diritto alla pensione minima a favore di tutti i cittadini italiani, residenti nel territorio nazionale, a condizione che essi (ed il loro coniuge) provino di non avere redditi sufficienti per vivere, nei modi richiesti dalla legge; con successiva legge 11 agosto 1972, n. 485, è stata concessa l'assistenza di malattia ai titolari della pensione sociale ed ai familiari con loro conviventi, sempre che tale assistenza non spetti per altro titolo o in virtù di assicurazione propria o di altri membri della famiglia.

Si è discusso in dottrina sulla natura della « pensione sociale », che essendo concessa anche a soggetti che non siano lavoratori e non essendo finanziata con i contributi degli interessati, ma posta a carico del « fondo sociale », può essere ritenuta di carattere assistenziale più che previdenziale. Ma al riguardo va considerato che il diritto soggettivo (pienamente tutelabile dinanzi all'autorità giudiziaria ordinazia) alla concessione della « pensione sociale », prova il superamento della vecchia distinzione tra assistenza e previdenza. Il « fondo sociale », pertanto, costituisce l'attuazione del principio di solidarietà enunciato dall'art. 38, primo comma, della Costituzione (« Ogni cittadino al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale »).

Con la *fiscalizzazione degli oneri sociali* si è avuta una modifica al sistema di finanziamento della previdenza sociale. Tradizionalmente — come si è detto in precedenza (paragrafo n. 41) — il reperimento dei mezzi necessari al raggiungimento dei compiti affidati agli enti previdenziali avviene — come si è già detto — me-

380

diante l'imposizione dell'obbligo del pagamento di contributi previdenziali ad alcune categorie di cittadini; sono normalmente tenuti al pagamento i datori di lavoro e, solo in parte per alcune forme di previdenza, i lavoratori subordinati, nonché direttamente i lavoratori autonomi ed i liberi professionisti.

Alla regola che l'onere della contribuzione cade sempre sui datori di lavoro dei soggetti protetti ovvero sugli stessi soggetti protetti vi sono numerose eccezioni: i datori di lavoro sono tenuti a versare un contributo per ogni lavoratore dipendente per la prestazione a favore delle lavoratrici madri, pur essendo tali prestazioni limitate ad una categoria determinata; in altri casi, i datori di lavoro sono tenuti a versare contributi per realizzare la tutela previdenziale a favore di altre categorie, così, ad esempio, in base alla legge 26 febbraio 1963, n. 329, (art. 4), i datori di lavoro dell'industria versano il cosiddetto contributo di solidarietà per la tutela sanitaria dei lavoratori dipendenti dell'agricoltura. In non pochi casi i contributi sono versati da chi non è datore di lavoro: la tutela previdenziale dei liberi professionisti si realizza con contributi dei loro clienti, ecc.

Il sistema di finanziamento della previdenza sociale è stato, di recente, modificato con vari provvedimenti legislativi miranti a realizzare la cosiddetta *fiscalizzazione degli oneri sociali*: questa consiste nell'esonero dall'obbligo del versamento del contributo per alcuni o per una parte di alcuni contributi previdenziali, mentre il relativo onere è stato assunto dallo Stato; a base dei detti provvedimenti vi è stata la necessità momentanea di adottare una correzione degli effetti della recessione economica od un provvedimento di favore per alcune categorie, ma la *ratio* della riforma è la tendenza a realizzare il principio della *sicurezza sociale*, e cioè, il principio della tutela previdenziale a favore di tutti i cittadini ed a carico della collettività, in relazione alla capacità contributiva dei singoli (art. 53 Cost.).

La fiscalizzazione degli oneri sociali dà luogo o alla sostituzione dello Stato ai soggetti tenuti al versamento dei contributi o ad una contribuzione assicurativa, che si ha quando lo Stato provvede al versamento di una somma a favore di determinati soggetti, per i quali non sussiste l'onere contributivo a carico di alcuno.

La contribuzione figurativa si ha quando il rapporto di lavoro rimane sospeso per eventi quali la malattia, l'infortunio, il servizio sociale; malgrado ciò, la legge dispone che quei periodi si considerino come periodi di contribuzione ai fini del diritto alle prestazioni previdenziali.

Il carico di famiglia è considerato dalla legge come evento generatore di bisogno e dà luogo ai cosiddetti *assegni familiari*, cioè, all'erogazione a favore del lavoratore capofamiglia di una somma di denaro per ogni familiare vivente a suo carico: figli ed equiparati, coniugi e genitori. Il carico di famiglia è presunto quando vi è la convivenza (art. 5, D.P.R. 30 maggio 1955, n. 797). La misura dell'assegno varia in relazione al settore di produzione nel quale opera il lavoratore avente diritto ed in relazione della persona a carico. Le dette prestazioni sono dovute dalla « Cassa unica per gli assegni

381

familiari » gestita dall'Istituto nazionale per la previdenza sociale; la detta Cassa è finanziata esclusivamente con i contributi posti a carico dei datori di lavoro. Hanno diritto agli assegni familiari tutti i lavoratori dipendenti compresi i lavoratori domestici, i soci di società o di enti cooperativi che prestino la loro attività per conto delle società e degli enti stessi, i lavoratori agricoli (mezzadri, coloni, coltivatori diretti) ed alcune categorie di disoccupati.

I modi di erogazione degli assegni familiari sono due: per alcune categorie (lavoratori domestici e lavoratori agricoli) essi sono versati direttamente dall'I.N.P.S. ai singoli beneficiari; per le altre categorie essi sono corrisposti al lavoratore dal datore di lavoro, facendo, poi, il conguaglio tra assegni versati ed i contributi dovuti dall'I.N.P.S. che resta il soggetto passivo della contribuzione.

Per concorde dottrina, gli assegni familiari non fanno parte della retribuzione, in quanto non costituiscono un corrispettivo dell'attività lavorativa; non possono essere considerati una prestazione assistenziale perché i beneficiari hanno un diritto soggettivo, pienamente tutelato, alla loro corresponsione e non una aspettativa; essi, sono, pertanto, ritenuti dalla dottrina vere e proprie prestazioni previdenziali erogate al fine di eliminare o quanto meno ridurre la situazione di bisogno dal capo famiglia. Gli assegni familiari mirano, nell'ambito della realizzazione della « sicurezza sociale », ad assicurare ad ogni lavoratore il cosiddetto « salario o stipendio familiare », cioè una retribuzione proporzionata ai bisogni minimi del proprio nucleo familiare.

44. — La natura giuridica dei contributi previdenziali.

Ai fini dell'esatta comprensione del rapporto assicurativo esaminato è d'uopo accennare alla natura dei contributi previdenziali, dei quali si è ripetutamente discorso.

Varie tesi sono state formulate al riguardo. Dalla meno recente dottrina si prospettò, innanzitutto, la tesi che i contributi previdenziali dovessero essere considerati un corrispettivo delle prestazioni previdenziali, al pari dei premi delle assicurazioni private; questa tesi, però, venne subito respinta in considerazione del fatto che manca, tra contributi e prestazioni previdenziali, il nesso di corrispettività.

Da altri si è sostenuta la tesi che configura i contributi previdenziali come parte integrante del salario; detta teoria che considera i contributi con riguardo esclusivamente al rapporto tra lavoratore e datore di lavoro, è del tutto fuori della realtà normativa, in quanto i contributi in esame sono oggetto del rapporto tra un Ente previdenziale ed un soggetto passivo che può essere non solo il datore di lavoro, ma anche il lavoratore ed altri soggetti.

La dottrina è ormai quasi tutta dell'avviso che i contributi previdenziali sono *tributi* imposti dalla legge a favore di un Ente pubblico e per la realizzazione di un pubblico interesse; trattasi, in altri termini, di prestazioni dovute a favore dei vari enti previdenziali, a seguito di un atto d'imperio dello Stato.

382

Ritenuta la natura tributaria dei contributi previdenziali si discute se essi siano da inquadrarsi tra le tasse, le imposte ovvero se costituiscono una figura autonoma e speciale di tributo.

La dottrina prevalente esclude che i contributi in esame siano da inquadrarsi tra le tasse o, comunque, costituiscano una figura autonoma e speciale di tributi, non essendovi una relazione sinallagmatica tra l'obbligazione contributiva e l'erogazione delle prestazioni previdenziali.

Si ritiene, invece, che i contributi in esame vanno configurati come imposte, in quanto il fine della loro imposizione è la realizzazione dell'interesse pubblico alla tutela previdenziale.

Le imposte — com'è noto — sono prestazioni pecuniarie che lo Stato o altro Ente pubblico ha il diritto di riscuotere nei modi e nei casi previsti dalla legge; l'imposizione tributaria (o fiscale) ha, come suo presupposto, la soggezione alla potestà dello Stato; gli scopi ai quali il ricavato dell'imposizione è destinato non ha alcuna influenza sull'origine e sull'estensione dell'obbligo contributivo.

I contributi previdenziali hanno lo scopo di assicurare agli enti previdenziali i mezzi necessari per la realizzazione dei fini ad essi attribuiti dal legislatore. Non sussiste alcun nesso specifico di corrispettività tra prestazioni previdenziali ed obbligo contributivo: di conseguenza la contribuzione non costituisce il presupposto delle prestazioni. Dall'analisi delle varie disposizioni legislative risulta, infatti, che l'obbligo contributivo è del tutto indipendente sia dalla effettiva erogazione delle prestazioni previdenziali sia dal vantaggio che i soggetti obbligati possano trarre dalla tutela previdenziale. Le prestazioni previdenziali sono rese, infatti, a coloro che vengono a trovarsi nelle condizioni previste dalla legge, indipendentemente dal versamento di contributi a loro favore.

In base a quanto suddetto la dottrina qualifica i contributi previdenziali *imposte speciali*: sono tali le imposte che colpiscono solo determinate categorie o gruppi di persone al fine di assicurare i mezzi necessari per la realizzazione di un fine d'interesse generale, al quale, però, i soggetti obbligati hanno un particolare interesse senza, però, che l'obbligazione tributaria sia commisurata al vantaggio del contribuente.

383

CAPITOLO SECONDO

ASSISTENZA SOCIALE

LEGISLAZIONE

Legge 25 marzo 17917, n. 481, *Protezione e assistenza degli invalidi di guerra.*
Legge 21 agosto 1921, n. 1312, *Assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra.*
Legge 26 aprile 1934, n. 653, *Tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli.*
R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1946, *Riordinamento dei consorzi provinciali per l'istruzione tecnica.*
R.D.L. 21 giugno 1938, n. 1380, *Istituzione dei corsi per la formazione ed il perfezionamento dei lavoratori.*
Legge 27 giugno 1941, n. 987, *Istituzione dell'Ente per l'assistenza degli orfani dei lavoratori morti per infortunio sul lavoro.*
D.L. 10 agosto 1945, n. 474, *Ripartizione delle attribuzioni e del personale fra il Ministero dell'industria e del commercio ed il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.*
D.L.C.p.S. 29 luglio 1947, n. 804, *Riconoscimento giuridico degli istituti di patronato e di assistenza sociale.*
D.L. 23 marzo 1948, n. 327, *Previdenza e assistenza degli orfani dei lavoratori italiani.*
D.L. 23 marzo 1948, n. 361, *Istituzione dell'Ente assistenziale « Opera nazionale per i pensionati d'Italia ».*
D.L. 15 aprile 1948, n. 498, *Modificazioni al D.L. 10 agosto 1945, n. 474, concernente l'ordinamento dei servizi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.*
Legge 28 febbraio 1949, n. 43, *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori.*
Legge 29 aprile 1949, n. 264, *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati.*
Legge 3 giugno 1950, n. 375, *Riforma della legge 21 agosto 1921, n. 1312, concernentt l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra.*
Legge 15 luglio 1950, n. 539, *Applicabilità ai mutilati ed invalidi per servizio ed ai congiunti dei caduti per servizio dei benefici spettanti ai mutilati ed invalidi di guerra ed ai congiunti dei caduti in guerra.*
Legge 26 agosto 1950, n. 860, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri.*
Legge 4 maggio 1951, n. 456, *Modificazioni alla legge 29 aprile 1949, n. 264, recante provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati.*
Legge 27 marzo 1952, n. 199, *Riordinamento dell'Ordine cavalleresco « Al merito del lavoro ».*

384

Legge 24 febbraio 1953, n. 142, *Assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi per servizio e degli orfani dei caduti per servizio.*
Legge 13 marzo 1958, n. 365, *Opera nazionale per gli orfani di guerra.*
Legge 29 novembre 1961, n. 1325, *Modificazioni alla legge 26 aprile 1934, n. 653, sulla tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli.*
Legge 5 ottobre 1962, n. 1539, *Provvedimenti in favore dei mutilati e invalidi civili.*
Legge 9 gennaio 1963, n. 7, *Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche alla legge 26 agosto 1950, n. 860, sulla tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri.*
Legge 14 febbraio 1963, n. 60, *Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori.*
Legge 5 marzo 1963, n. 367, *Modifiche alle norme previste dalla legge 3 giugno 1950, n. 375, sull'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra.*
Legge 12 ottobre 1964, n. 1080, *Modifica all'art. 6 della legge 27 marzo 1952, n. 199, sul riordinamento dell'Ordine cavalleresco « Al merito del lavoro ».*
Legge 2 aprile 1968, n. 482, *Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private.*
Legge 13 ottobre 1969, n. 743, *Provvidenze in favore dei mutilati ed invalidi civili.*

45. — L'assistenza sociale nel campo del lavoro.

L'espressione « assistenza sociale » sta a designare quella speciale attività amministrativa esercitata dallo Stato direttamente od a mezzo di enti pubblici, all'uopo istituiti, per assicurare ai lavoratori bisognosi la necessaria tutela, che l'art. 38 della Costituzione ad essi riconosce non quali semplici individui, bensì quali componenti della comunità nazionale. In tal senso intesa, l'assistenza si distingue, prima di tutto, dalla previdenza sociale, in quanto, rivolgendosi ad individui permanentemente o temporaneamente incapaci di svolgere una qualsiasi attività produttiva, essa prescinde dall'esigenza di un rapporto di lavoro, che è, invece, il presupposto di qualsiasi forma di previdenza sociale; si distingue, in secondo luogo, dalla beneficenza per lo scopo finale cui tende la prestazione che, nell'assistenza, ha il risultato di concorrere all'opera di conservazione e di sviluppo fisico e morale della collettività ed è a questo fine coordinata, mentre nella beneficenza la prestazione vale soltanto a soddisfare ed a lenire sofferenze individuali; la costante rispondenza all'interesse collettivo, materiale o spirituale, distingue, per l'appunto, l'assistenza sociale dalla carità privata e dalla beneficenza, che hanno, invece, di mira l'esclusivo interesse dell'individuo e prescindono, per ciò, da ogni considerazione di interesse collettivo.

Dato il largo contenuto dell'assistenza sociale, ampia è la materia della legislazione che ne regola la organizzazione ed il funzionamento. Rientrano, infatti, nelle leggi assistenziali del nostro Paese: tutte quelle che concernono la preparazione dell'ambiente igienico e morale indispensabile alla tutela ed al rinvigorimento della forza fisica della popolazione; la protezione della maternità e dell'infanzia; la preparazione professionale del lavoratore, il suo naturale recupero a nuove forme di attività produttive, nonché il riadattamento sociale degli individui minorati od improduttivi o scarsamente produttivi.

385

Di ciascuna di queste forme di assistenza esamineremo, ora, i mezzi e gli organi, all'uopo apprestati dallo Stato, trattando nel presente paragrafo quelli che intendono alla utilizzazione ed alla protezione della capacità di lavoro e riservando al successivo la esposizione delle forme di assistenza, che concorrono al perfezionamento professionale, allo sviluppo psichico ed alla elevazione morale del lavoratore.

Premettiamo, intanto, che lo Stato provvede alle funzioni assistenziali, che gli sono proprie in questa materia, a mezzo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, cui il D.L. 10 agosto 1945, n. 474 (modificato con D.L. 15 aprile 1948, n. 498), attribuisce tutti i servizi per l'assistenza ai lavoratori e per il loro elevamento professionale nonché la vigilanza sugli enti ed istituti, che si propongono scopi assistenziali e di valorizzazione dei lavoratori. A tal uopo, esso ha una propria rappresentanza negli organi direttivi di ciascuno di tali enti ed è negli stessi affiancato da un rappresentante del Ministero della sanità; localmente esso opera a mezzo degli uffici provinciali del lavoro.

Invalidi, mutilati ed orfani.

All'impiego ed alla utilizzazione delle forze di lavoro provvedono, in linea normale, gli uffici di collocamento, la cui pubblica funzione, più che da finalità di assistenza, è determinata dall'interesse dello Stato a regolare la equa distribuzione della mano d'opera ed a controllarne l'andamento, al fine di evitare il doloroso fenomento della disoccupazione e l'altro, non meno dannoso, dall'accaparramento dei posti di lavoro. Specifico indirizzo ed esclusiva finalità di tutela e di assistenza hanno, invece, taluni enti costituiti a favore di determinate categorie di persone, le quali, per condizioni e circostanze di carattere soggettivo od oggettivo, sono ritenute meritevoli di particolare protezione di fronte alla più ristretta possibilità di trovare un utile impiego alla propria capacità di lavoro.

L'*Opera nazionale invalidi di guerra* (O.N.I.G.), istituita con la legge 25 marzo 1917, n. 481, e riordinata con la legge 3 giugno 1950, n. 375, modificata dalla legge 5 marzo 1963, n. 367, ha, fra altri còmpiti, l'assistenza sociale a tutti coloro, che siano diventati inabili a proficuo lavoro o si trovino menomati nella loro capacità di lavoro in seguito a lesioni o ad infermità incontrate per servizio di guerra o per infortunio subito in servizi analoghi; vi sono compresi gli invalidi di tutte le guerra, compresa la lotta partigiana. La tutela si esercita, oltre che con l'assistenza sanitaria, ortopedica e protetica, curando la istruzione generale e professionale degli invalidi, al fine di rieducarli all'antica loro attività o di educarli ad una nuova, secondo la rispettiva capacità e condizione sociale, provvedendo al loro collocamento presso enti pubblici ed aziende od imprese private. A tal uopo, la ricordata legge del 1950 dispone:

1) che le amministrazioni dello Stato, quelle locali e degli istituti soggetti a vigilanza governativa hanno l'obbligo di assumere

386

alle proprie dipendenze un numero di invalidi di guerra in misura percentuale ai posti del rispettivo organico;

2) che, nell'ammissione agli ultimi posti di ruolo, che si rendano vacanti presso le amministrazioni stesse, dovrà esser data la precedenza agli invalidi di guerra, che abbiano i requisiti richiesti per l'assegnazione ai posti medesimi e siano fisicamente idonei a svolgere le funzioni;

3) che i posti iniziali di gruppo C o di ordine o della carriera esecutiva ed i posti di subalterno devono esser conferiti senza concorso agli invalidi in determinata diversa proporzione secondo il grado di invalidità.

La disciplina per il collocamento obbligatorio, nelle proporzioni stabilite dalla legge, vige anche per i privati datori di lavoro, i quali abbiano alle proprie dipendenze un numero di impiegati ed operai superiore a dieci. Per l'applicazione di tali disposizioni le amministrazioni e le aziende interessate devono rivolgere le loro richieste alle rappresentanze provinciali dell'Opera nazionale per gli invalidi di guerra, presso le quali è istituito un Comitato direttivo per la trattazione di tutte le questioni, che possono insorgere in materia. Al fine di rendere possibile il controllo sulla osservanza delle disposizioni di legge, è fatto obbligo alle pubbliche amministrazioni di dare notizia al predetto Comitato di tutte le assunzioni di personale, che esse intendano di fare; le amministrazioni locali devono, inoltre, trasmettere alla Prefettura, nei mesi di gennaio e luglio, i prospetti numerici del personale invalido da esse occupato (*art.* 12 *legge* 5 *ottobre* 1962, *n.* 1539).

L'*Opera nazionale per gli orfani di guerra* (*legge* 13 *marzo* 1958, *n.* 365), provvede alla protezione ed all'assistenza di coloro, il cui genitore esercente la patria potestà sia morto o sia divenuto permanentemente inabile a qualsiasi proficuo lavoro per fatto bellico o per altro evento, che dia titolo a pensione od assegno di guerra. L'Opera nazionale esercita le sue funzioni a mezzo di *Comitati provinciali*, i quali provvedono a sostituire in ogni Comune una *Commissione di vigilanza*, presieduta dal Sindaco e composta del Pretore o del Conciliatore, del Presidente dell'E.C.A., dell'Ufficiale sanitario, di un insegnante e del parroco; la Commissione è assistita gratuitamente dal Segretario del Comune. Per il collocamento obbligatorio valgono norme pressoché analoghe a quelle già esposte per gli invalidi di guerra, ma la preferenza e la precedenza prendono grado dopo quelle consimili riconosciute a quest'ultima categoria.

La *Unione nazionale mutilati per servizio* collabora con gli uffici del lavoro nella formazione degli elenchi provinciali per gli invalidi ed i mutilati a causa di servizio, ai fini della occupazione preferenziale, che a questi compete secondo le disposizioni contenute nelle leggi 15 luglio 1950, n. 539 e 24 febbraio 1953, n. 142, le quali hanno sostanzialmente esteso agli orfani ed agli altri congiunti dei caduti per servizio tutti i benefici spettanti ai congiunti dei caduti in guerra.

387

L'Unione è legittimata alla impugnativa di tutti i provvedimenti di assunzione, che non abbiano osservato le norme fissate per il collocamento obbligatorio di questa categoria di minorati; le ammende per tali violazioni sono devolute all'Unione, che le destina a sovvenzionare istituti di protezione e rieducazione degli invalidi.

Con legge 27 giugno 1941, n. 987, fu istituito un Ente per l'assistenza agli orfani dei lavoratori morti a seguito di infortunio sul lavoro. Con decreto 23 marzo 1948, n. 327, esso fu sostituito dall'*Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani* (E.N.A.O.L.I.), con personalità di diritto pubblico, soggetto alla vigilanza del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale, sedente in Roma ed operante in periferia attraverso gli uffici dei tre massimi istituti assicurativi. Hanno titolo all'assistenza, fino al compimento del diciottesimo anno di età, gli orfani di padre o di madre, purché uno di essi fosse soggetto alle assicurazioni sociali obbligatorie, qualora ricorrano motivi di ordine ambientale ed economico e, soprattutto, situazione di famiglia e stato di bisogno, che rendano necessaria l'assistenza da parte dell'Ente.

L'assistenza sanitaria a questi orfani compete all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie. L'assistenza da parte dell'Ente provvede al mantenimento ed alla educazione morale, civile e professionale degli orfani in appositi collegi-convitti propri oppure gestiti da altri enti (nel qual caso l'Ente in parola concorre alle spese), curando l'avviamento al lavoro ed il collocamento degli orfani stessi secondo le rispettive attitudini e, di regola, secondo le condizioni di ambiente e di lavoro delle loro famiglie.

Donne e fanciulli.

Norme per la tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli furono emanate con legge 26 aprile 1934, n. 653, modificata dalla legge 29 novembre 1961, n. 1325. Attualmente la materia è principalmente regolata per le donne dalla legge 26 agosto 1950, n. 860, concernente la tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, dalle legge 9 gennaio 1963, n. 7, sul divieto di licenziamento per causa di matrimonio e dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204, che ha dettato nuove norme per la tutela delle lavoratrici madri; per i fanciulli dalla legge 17 ottobre 1967, n. 977, contenente norme oltre che per la tutela del lavoro dei fanciulli anche per la tutela del lavoro degli adolescenti, nonché dal D.P.R. 4 gennaio 1971, n. 36, che determina i lavori leggeri nei quali possono essere occupati i fanciulli di età non inferiore ai 14 anni compiuti, ai sensi dell'art. 4 della legge 17 ottobre 1967, n. 977.

La norma fondamentale, ora estesa alle aziende dello Stato e degli altri enti pubblici, vieta di adibire al lavoro i minori di ambo i sessi che non abbiano raggiunto il quindicesimo anno di età; ai minori, che abbiano compiuto l'età di anni tredici, può, tuttavia, essere consentita l'occupazione in lavori non industriali che non pregiudichino l'assiduità alla scuola, che siano compatibili con la tutela della loro salute, sempre che essi non siano adibiti al lavoro durante la notte e nei giorni festivi. Altre eccezioni, possono, in casi

388

particolari, essere autorizzate dall'Ispettorato del lavoro con il consenso del Prefetto e sempre che siano osservate le condizioni atte a garantire la salute, lo sviluppo fisico e la moralità del minore.

Per quanto riguarda in particolare la donna lavoratrice, la legge 9 gennaio 1963, n. 7, dispone la nullità delle clausole di qualsiasi genere, apposte nei contratti collettivi ed individuali, le quali prevedano la risoluzione del rapporto di lavoro delle lavoratrici in conseguenza del matrimonio; è, quindi, nullo il licenziamento della dipendente nel periodo intercorrente dal giorno della pubblicazione del metrimonio fino ad un anno dopo la celebrazione stessa; del pari, le dimissioni presentate dalla lavoratrice nel periodo anzidetto rimangono senza effetto, salvo che siano dalla medesima confermate entro un mese all'Ufficio del lavoro. Ciò, naturalmente, indipendentemente dal caso in cui il licenziamento sia determinato da colpa grave della lavoratrice o da cessazione dell'azienda o dalla ultimazione della lavorazione, per cui l'assunzione era avvenuta.

Più intensa e più ampia è la tutela riconosciuta alle lavoratrici gestanti e puerpere, che prestano la propria opera alle dipendenze di privati datori di lavoro o in aziende dipendenti dallo Stato o da altri enti pubblici. Le principali norme protettive dispongono al riguardo:

a) che due mesi precedenti la presunta data del parto indicata nel certificato medico di gravidanza, nonché tre mesi successivi alla data del parto sono periodi di astensione obbligatoria dal lavoro, salva la corresponsione del trattamento economico fissato dalla legge secondo i diversi casi;

b) che per un periodo di sei mesi successivi al periodo di astensione obbligatoria dopo il parto, la lavoratrice ha diritto di assentarsi volontariamente dal lavoro, conservando il posto, ma con ridotto trattamento economico;

c) che, dalla presentazione del certificato di gravidanza sino al compimento di un anno di età del bambino, la lavoratrice non può essere licenziata se non ricorra caso di colpa grave o di cessazione dell'azienda o di scadenza del rapporto di lavoro a tempo determinato.

La sorveglianza sull'attuazione di queste norme è esercitata dagli uffici e dall'Ispettorato del lavoro. Ma, per quanto istituita a finalità di carattere generale, che prescindono dal campo dei rapporti di lavoro, anche l'*Opera nazionale maternità e infanzia* esercita attività collaterale in questo campo, potendo, a mezzo del *Comitato di patronato*, costituito in ogni Comune sotto la presidenza del Sindaco, denunciare fatti costituenti contravvenzione alle leggi sul lavoro dei fanciulli e sulla tutela delle donne gestanti e delle madri lavoratrici.

È, infine, da far parola dell'assistenza integrativa delle prestazioni previdenziali, che viene, alla fine del rapporto di lavoro, attuata dall'*Opera nazionale dei pensionati d'Italia*, istituto con personalità di diritto pubblico organizzato in base ad uno statuto, approvato con decreto 23 marzo 1948, n. 361. L'Opera ha per scopo l'assistenza ai pensionati di tutte le categorie della previdenza sociale, provvedendo alla istituzione di case di riposo, luoghi di cura e convalescen-

389

ziari per i pensionati; alla educazione ed alla istruzione dei loro figli, ai bisogni urgenti ed eccezionali dei pensionati stessi e delle loro famiglie, ad ogni altro fine di mutualità, di previdenza e di assistenza in genere.

46. — L'assistenza professionale e morale.

Il principio generale, enunciato nel primo comma dell'art. 35 della Costituzione, come affermazione piena della solidarietà sociale nel campo del lavoro, trova, nella disposizione del secondo comma, la sua necessaria integrazione, in quanto l'istruzione e l'elevazione professionale, adeguando la capacità dei lavoratori ai bisogni delle aziende, contribuiscono ad elevare le possibilità di occupazione ed il rendimento della produzione, che sono condizioni necessarie per rendere effettivo il diritto al lavoro riconosciuto dall'art. 4 della Costituzione medesima come elemento della fisionomia sociale della Repubblica italiana fondata sul lavoro.

Al raggiungimento di queste finalità concorrono indubbiamente le scuole ed i corsi di avviamento professionale — rientranti a norma dell'art. 117 della Costituzione nella competenza delle regioni — i quali, organizzati come complemento dell'istruzione elementare, hanno lo scopo di formare e di accrescere la capacità produttiva del futuro lavoratore, attraverso una generica preparazione culturale e pratica, indirizzata a diverse forme di specializzazione nel campo industriale, commerciale, artigianale e tecnico (R.D.L. 21 giugno 1938, n. 1380). Per lo stesso scopo furono con R.D.L. 26 settembre 1935, n. 1946, istituiti i consorzi provinciali obbligatori per lo sviluppo ed il perfezionamento della istruzione tecnica, con la partecipazione dello Stato, delle province, dei comuni, delle camere di commercio, dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale e delle associazione professionali giuridicamente riconosciute.

Addestramento professionale.

Questa organizzazione, peraltro, di natura prettamente scolastica, esula dal campo assistenziale e ci basta, pertanto, di averne dato le sommarie notizie, che precedono, a titolo semplicemente informativo.

Pertinente al nostro argomento è, invece, il richiamo alla legge 29 aprile 1949, n. 264, modificata dall'altra 4 maggio 1951, n. 456, con le quali al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale fu data facoltà di promuovere direttamente od autorizzare la istituzione di *corsi di addestramento* nonché l'apertura di *cantieri-scuola* per l'addestramento, la qualificazione, il perfezionamento o la rieducazione professionale dei lavoratori, che, a causa dello stato di disoccupazione o in dipendenza degli eventi di guerra, abbiano bisogno di riacquistare, accrescere o mutare rapidamente le proprie capacità tecniche, adattandole alle necessità dell'efficienza produttiva, alle esigenze del mercato interno del lavoro ed alla possibilità di emigrazione. La partecipazione ai corsi è volontaria, con diritto, per coloro che non godono di sussidio per disoccupazione, alla corresponsione di una in-

390

dennità giornaliera di lire 500, eventualmente maggiorata di quote supplementari per le persone a carico.

Tali corsi possono essere istituiti anche dai comuni o da altri enti, ai quali possono essere assegnati congrui sussidi da parte dello Stato. Del pari, le aziende industriali, che occupano almeno mille dipendenti e che ritengano di non avere una maestranza adeguata e rispondente alle proprie possibilità funzionali ed economiche, possono chiedere, a mezzo dell'Ispettorato del lavoro, di aprire, sotto la propria responsabilità, corsi di riqualificazione per gli operai di età superiore ai 45 anni.

Per finalità analoghe a quelle dei corsi di addestramento può essere autorizzata dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, l'apertura di *cantieri-scuola* nelle zone in cui la disoccupazione è particolarmente accentuata nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura; l'iniziativa per l'istituzione dei cantieri, oltre che dallo Stato e da altri enti pubblici, può essere assunta anche da privati proprietari di terreni idonei a lavori di rimboschimento, di bonifica e di sistemazione montana.

L'ammissione ai cantieri è subordinata al numero dei posti disponibili ed al possesso di determinati requisiti di idoneità accertati dall'Ufficio provinciale del lavoro. Gli ammessi godono di un assegno giornaliero di lire 1.400 non cumulabile con l'indennità o sussidio di disoccupazione, nonché di una quota integrativa per ogni familiare a carico.

Servizio sociale.

Fra le istituzioni e le organizzazioni, che svolgono la propria attività per l'assistenza morale ai lavoratori, devesi, innanzitutto, segnalare il cosiddetto *servizio sociale*, il quale, già da tempo ufficialmente introdotto ed efficacemente operante in America ed in quasi tutti gli Stati del continente europeo, ha raggiunto, anche nel nostro Paese, un notevole sviluppo, conquistando gradualmente una larga applicazione nel seno delle aziende e delle imprese industriali e commerciali. Esso concreta un'opera di umana solidarietà, con lo scopo specifico di affiancare il lavoratore nel suo ambiente di vita e di lavoro, non per apprestargli il godimento di beni materiali, di cui egli possa sentire il bisogno, bensì per risvegliare e valorizzare in lui quel potenziale di forze, più o meno latenti, che, opportunamente convogliate, lo mettano in condizione di utilizzare spontaneamente e direttamente le risorse dell'ambiente per la risoluzione delle questioni di ogni genere, che possono manifestarsi nel campo lavorativo ed extralavorativo e nel suo stesso nucleo familiare.

Questo còmpito è assolto in modo particolare da *assistenti sociali* — prevalentemente di sesso femminile — i quali, dopo una adeguata preparazione conseguita in apposite scuole organizzate nei centri di istruzione professionale di Milano, Bologna, Padova, Bari ed altri con il concorso degli Istituti di previdenza, della Confidustria, del Consiglio nazionale delle ricerche, vengono prevalentemente dislocati presso le grandi imprese industriali, che ne richiedano o ne accettino

391

l'intervento, svolgendo opera assai efficace e contribuendo, talvolta, anche alla composizione delle questioni sociali e sindacali, che si agitano sovente nel seno delle aziende, col pericolo di sensibili ripercussioni sulle condizioni di lavoro e sui risultati della produzione.

Funzioni pressoché analoghe esercitano gli *Istituti di patronato e di assistenza*, istituiti con D.L.C.p.S. 29 luglio 1947, n. 804, per la tutela dei lavoratori nel conseguimento delle prestazioni di qualsiasi genere relative al trattamento di previdenza e di quiescenza e per la conciliazione delle eventuali vertenze. Questi istituti, che devono prestare opera del tutto gratuita, possono essere costituiti solamente da associazioni nazionali di lavoratori e devono ottenere il riconoscimento mediante decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale; il loro finanziamento è assicurato da una quota fissa nella misura dello 0,50 per cento sui contributi incassati dagli istituti di previdenza sociale.

Casa per i lavoratori.

Uno dei problemi sociali più assillanti di tutti i tempi, ma divenuto più grave in conseguenza delle distruzioni verificatesi durante l'ultimo conflitto mondiale, è quello di assicurare ai lavoratori ed alle loro famiglie la disponibilità e, preferibilmente, la proprietà della casa di abitazione. Il soddisfacimento di questa esigenza, sollecitato dalla necessità di creare nuove fonti di impiego della mano d'opera edile per fronteggiare la disoccupazione, determinò la emanazione della legge 28 febbraio 1949, n. 43, con cui fu attuata la formazione di un vasto piano settennale — poi prorogato per ugual periodo — per la costruzione di alloggi per lavoratori, all'uopo creando la *Gestione INA-Casa*, persona giuridica costituita come gestione autonoma dell'Istituto nazionale delle assicurazioni. Alla scadenza del secondo periodo di validità della ricordata legge, la gestione in parola fu soppressa e sostituita con un nuovo piano decennale per la *Gestione case per lavoratori* (GES.CA.L.), regolata dalla legge 14 febbraio 1963, n. 60.

Senza pretendere di poter illustrare tutti i complessi particolari per la esecuzione del piano in parola, basterà, ai nostri fini, ricordare che la gestione ha lo scopo di assegnare la casa di abitazione in locazione od a riscatto con patto di futura vendita a condizioni di favore ai lavoratori forniti di determinati requisiti, e che ne facciano domanda con la osservanza di termini e modalità fissate dalla legge. Al finanziamento per la esecuzione del piano decennale si provvide con contributi a carico dei lavoratori e delle ditte, imprese od aziende pubbliche e private in ragione percentuale sull'ammontare delle retribuzioni rispettivamente percepite e corrisposte, nonché con un contributo da parte dello Stato in misura del 4,30 per cento sul complessivo ammontare delle stesse e con un ulteriore concorso del 3,20 per cento del costo di ciascun alloggio finito ed assegnato entro il termine di compimento del piano. La gestione degli alloggi in locazione è affidata all'Istituto nazionale case popolari ed all'Istituto nazionale case per gli impiegati dello Stato, ai quali è

372

devoluto il passaggio in proprietà degli alloggi non assegnati al termine della gestione decennale.

La detta materia è stata largamente innovata con la legge 22 ottobre 1971, n. 865 (la cosiddeta legge sulla case) avente per oggetto programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, norme sull'espropriazione per pubblica utilità, modifica ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150, 18 aprile 1962, n. 167, 29 settembre 1964, n. 847, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata.

Si tenga tuttavia particolare conto che per effetto della legge 19 gennaio 1974, n. 9, la GES.CA.L., l'I.S.E.S. e l'I.N.C.I.S. sono stati posti in liquidazione e i compiti relativi al completamento del programma del piano triennale 1972-1974 sono stati trasferiti agli istituti autonomi per le case popolari fino al 31 dicembre 1974.

Circoli ricreativi.

Il principio contenuto nell'art. 36, comma terzo, della Costituzione, assicura al lavoratore il riposo settimanale e la concessione di ferie annuali retribuite, il cui godimento è, anzi, dichiarato obbligatorio per il recupero ed il potenziamento delle energie lavorative. A tal fine concorre anche l'assistenza prestata al lavoratore per l'utile impiego del tempo libero da parte dell'*Ente nazionale assistenza lavoratori* (E.N.A.L.) che si propone di realizzare il sano e proficuo impiego delle ore libere creando ambienti e condizioni di armonia e di serenità nella vita postlavorativa ed organizzando, attraverso *Circoli di ricreazione assistenza lavoratori* (C.R.A.L.) settoriali e locali, numerose manifestazioni nel campo culturale (spettacoli, conferenze, corsi di istruzione), nel campo turistico (escursioni, campeggi, colonie marine e montane), nel campo artistico, sportivo e ricreativo con attività dirette a migliorare la capacità professionale dei lavoratori intellettuali e manuali.

È da ricordare, infine, una lusinghiera manifestazione di riconoscimento morale, che può esser data a lavoratori particolarmente capaci e benemeriti, mercè il conferimento di distinzioni, onorificenze e simili. Uno speciale *distintivo di onore* può, infatti, essere conferito a cittadini italiani, i quali, in seguito ad infortunio sul lavoro od a causa di malattia professionale, abbiano riportato ferite o mutilazioni, che abbiano determinato una riduzione della capacità lavorativa in misura superiore all'80 per cento. Inoltre, ai lavoratori di ambo i sessi, ai quali siano riconosciuti speciali meriti di capacità, di perizia e buona condotta durante 15 anni di ininterrotta attività, può essere conferita la « *stella al merito del lavoro* », che comporta il titolo di « maestro del lavoro ». Entrambe le decorazioni sono assegnate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, previo esame di una Commissione, della quale fanno parte rappresentanti dei ministeri tecnici e delle categorie professionali (*legge* 27 *marzo* 1952, *n.* 199 *modificata con legge* 12 *ottobre* 1964, *n.* 1080).

393