

1.

---

**La nozione, l'evoluzione  
e la disciplina comunitaria e costituzionale**



FRANCESCO BONINI

---

## **Profilo storico-giuridico dei servizi pubblici locali**

*Sommario:* 1. Prima dell'Unità: esperienze pratiche e modelli di riferimento. – 2. L'unificazione. – 3. La "seconda unificazione": le Opere Pie e le forme di governo locale. – 4. Un processo europeo. – 5. La legge sulla municipalizzazione dei servizi. – 6. Il fascismo. – 7. Il passaggio costituente.

È solo con lo snodo dell'inizio del '900 che si impone la nozione di "servizio pubblico locale". La legge sulle municipalizzazioni infatti segna un passaggio importante. Certo, conformemente alle urgenze – ed agli sviluppi della cultura municipale – l'enfasi è posta sul concetto economico di servizio, sulla strada tuttavia di una più compiuta nozione anche giuridica. Siamo infatti nel vivo dello sviluppo di quello che è stato definito, in occasione del centenario dell'unificazione che segna un importante tornante degli studi di storia istituzionale ed amministrativa, "un vero e proprio diritto comunale": infatti "i Comuni, soprattutto quelli dell'Italia settentrione e centrale, furono, almeno sino agli inizi di questo secolo, i più operosi creatori di istituti giuridici"<sup>1</sup>.

Facendo perno su questo dato (e su questo snodo di inizio '900), tratteremo la parabola dello sviluppo dei servizi pubblici locali fino alla caduta del regime fascista, seguendo in tal modo una curva che progressivamente comporta un aumento dell'intervento dello Stato e quindi della sua ingerenza, anche attraverso l'aumento quantitativo (ma certamente non qualitativo) delle funzioni dei Comuni.

### **1. Prima dell'Unità: esperienze pratiche e modelli di riferimento**

Poco sappiamo delle strutture amministrative cui era demandata, nei diversi stati italiani del primo Ottocento l'esecuzione delle deliberazioni comunali. Questi apparati negli anni preunitari conoscono, nelle varie realtà peninsulari, un discreto svilup-

---

<sup>1</sup> M.S. GIANNINI (a cura di), *I comuni*, Vicenza, 1967, p. 35 [Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, promosso dall'ISAP].

po, che ha come momenti salienti il passaggio “francese” e gli anni immediatamente preunitari<sup>2</sup>.

Le antiche forme, quasi privatistiche, di “autogoverno dei proprietari”, risalenti alle riforme settecentesche, sintetizza persuasivamente Piero Aimo<sup>3</sup>, lasciano così definitivamente il passo, dopo l’irruzione degli ordinamenti francesi e la loro sostanziale conferma dopo la Restaurazione, ad un ente municipale interamente pubblico (ancorché caratterizzato da una rappresentanza di tipo censitario e borghese) e irreversibilmente integrato in una rigida struttura dell’amministrazione statale. Assistiamo quasi ovunque ad un processo di pubblicizzazione dell’impiego comunale, che interessa anche il personale dei luoghi pii. Si registra una generalizzata tendenza all’espansione delle spese classificate, secondo il modello francese, come obbligatorie, specialmente nei comparti strategici della sanità, dell’educazione, dei lavori pubblici, cui vanno aggiunti gli oneri non piccoli legati alle imprese belliche. A questo corrisponde uno sviluppo del regime dei controlli, particolarmente attenti al contenimento della spesa locale, soprattutto per quanto concerne gli elementi “suntuari”: personale, cerimonie, opere di abbellimento.

In realtà lo studio dell’attività dei Comuni passa in primo luogo attraverso lo studio dei bilanci. L’entità della spesa locale e la sua incidenza sul prelievo totale effettuato sui contribuenti differiscono notevolmente nei diversi ordinamenti. È una disomogeneità da imputare in primo luogo alla molteplicità dei sistemi di tassazione e al grado variabile di controllo che i poteri centrali riuscivano ad esercitare, le cui origini vanno intrecciate negli assetti politico-istituzionali di antico regime. Sulla struttura della spesa non disponiamo di dati approfonditi. Riferendosi alla Sicilia alla luce della riforma del 1817, che introduce l’ordinamento modellato su quello francese già adottato dieci anni prima dai napoleonidi nella parte continentale del Regno delle Due Sicilie, è stato notato che tanto i bilanci locali quanto l’organizzazione degli uffici di intendenza sembrano riflettere un mutamento nelle priorità dell’amministrazione municipale, in senso “modernizzante”. Con la Restaurazione, in particolare nel Lombardo Veneto, questa tendenza sembra frenare, l’apparato della burocrazia periferica (e anche municipale) è ridotto, anche se l’investimento, ad esempio per la ristrutturazione del sistema viario, sembra proseguire. Assistiamo progressivamente ad un aumento dell’iniziativa verso la metà del secolo.

D’altra parte, come ha osservato in termini sintetici e riassuntivi Simona Mori, gli impegni finanziari e amministrativi che i Comuni – in particolare quelli urbani, di maggiori dimensioni e disponibilità – assumono, nel cruciale – anche se ancora non chiaramente definito – campo dei “servizi”, sono prodotto di stimoli diversi. Di “politiche” organicamente definite si può parlare – non senza un certo anacronismo – solo per alcuni settori, come quello finanziario-fiscale, quello dei lavori pubblici, laddove ci si rifà a piani d’intervento di carattere generale, quello dell’istruzione, in cui gli interventi sono prefigurati da quadri normativi statali. Sono i capitoli salienti in cui si articolano le “spese obbligatorie”.

---

<sup>2</sup> S. MORI, *I governi delle città italiane fra antico regime e unità nazionale: percorsi storiografici. Seconda parte*, in *Società e storia*, 99, 2003, pp. 105-157, cit. p. 151; E. PAGANO, *Il comune di Milano in età napoleonica (1800-1814)*, Milano, 1994.

<sup>3</sup> P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, 1998, p. 21.

I lavori pubblici emergono come un elemento strategico, anche in quanto impongono una complessa gestione dei rapporti con la proprietà privata urbana, istituto vigorosamente supportato dal nuovo diritto civile: a questo proposito bisogna sottolineare come la normativa sull'esproprio e la sua applicazione nella sfera municipale si presentino ancora in una fase eclettica e sperimentale, in cui sono i municipi a trovare formule compromissorie fra l'atto tipicamente amministrativo e la transazione privata<sup>4</sup>. Assistiamo così ad investimenti nell'edilizia pubblica (come quelli per il teatro cittadino) talora in compartecipazione con forme di associazionismo privato. Questi interessano anche gli interventi sul sistema viario, impresa tra cui spicca il processo di rettifilo di strade, in parallelo alle ristrutturazioni edilizie private.

Lo smantellamento di istituzioni ecclesiastiche nel quadro delle politiche di secolarizzazione condotte durante il passaggio rivoluzionario, in particolare nell'Italia meridionale, comportano nuovi compiti nel campo della carità, dell'assistenza e dell'istruzione. Tuttavia la maggior parte delle attività rimane affidata ad enti indipendenti, in particolare le stesse opere pie di antico regime. Ai Comuni vengono attribuiti, sotto la supervisione delle autorità provinciali e centrali, compiti di controllo sull'amministrazione economica delle singole istituzioni in rappresentanza della comunità, che essi assolvono con l'inserimento del podestà o di assessori nelle congregazioni di carità in età napoleonica e direttamente nei consigli di gestione degli enti durante la restaurazione. Essi dunque non esercitano alcuna amministrazione diretta. Spesso fungono da intermediari fra istituzioni assistenziali e popolazione, in quanto si fanno carico almeno parzialmente delle spese di ricovero e hanno pertanto la facoltà di selezionare i beneficiari.

La spesa sanitaria per le condotte mediche e ostetriche e quella scolastica (per l'istruzione elementare) rientrano come si diceva nel comparto delle spese obbligatorie e rispondono, almeno negli intenti, a indirizzi politici elaborati a livello centrale, per la cui attuazione sono generalmente deputati uffici specifici. Alla complessiva scarsità delle risorse da destinare allo stipendio dei maestri spesso si sopperisce con la formula delle scuole private a conduzione ecclesiastica. Le città sono invece interessate anche al sistema dell'istruzione media superiore, ove si gioca una complessa partita in relazione con il riordinamento universitario.

Un coinvolgimento più immediato dei Comuni urbani si registra nella politica sanitaria, cioè nell'igiene pubblica, un settore che si attiva soprattutto in coincidenza delle epidemie di colera degli anni trenta e quaranta. È una fase di capillare acquisizione di informazioni e di elaborazione di discipline comunali. Anche se non hanno luogo interventi di rilievo sulle strutture, la cura primaria non va ormai più all'ordine pubblico (le politiche di "polizia", che riguardano vettovagliamento e controlli annuari, carità e assistenza): il Comune ora assume piuttosto la fisionomia di promotore delle infrastrutture fondamentali per lo sviluppo economico (le strade), e di diffusione del "progresso civile", come per quanto concerne un settore destinato a svolgere un ruolo cruciale, l'illuminazione.

Dai dati forniti da F. Volpi emerge un quadro delle entrate comunali per il 1858, che evidenzia la distanza che separa la Lombardia, alla quale è abbastanza vicina la

---

<sup>4</sup> A. ALAIMO, *Normativa sull'esproprio e interventi urbanistici in Italia, 1815-1885*, in *Storia della città*, 46, 1998, pp. 91-99.

Toscana, dagli altri stati italiani. Fatto 100 il gettito pro-capite assorbito dai Comuni lombardi, quello toscano era pari a 68, quelli dei due regni sabauda e borbonica a 30. Insomma “i Comuni svolgevano in Toscana e nel Lombardo-Veneto un’attività non troppo inferiore a quella dello Stato. Nel Regno di Sardegna l’entrata pro capite statale era quasi cinque volte superiore a quella comunale, mentre sotto il governo borbonico il modesto livello delle entrate comunali si accompagnava all’entrata statale pro capite più bassa”<sup>5</sup>. Quanto ai cespiti, la sovrimposta sull’estimo produceva ovunque un gettito minoritario, ma, rispetto a entrate patrimoniali e dazi di consumo, incideva sul totale per il 6,5% nelle Due Sicilie, per il 22% nel Granducato, per il 29% negli Stati sardi, per il 36% nel Lombardo-Veneto e per il 43% negli Stati pontifici.

## 2. L’unificazione

La legge comunale e provinciale, prima dei provvedimenti allegati alla legge di unificazione 20 marzo 1865, n. 2248, rappresenta, come unanimemente è stato rilevato, la riaffermazione ed il rilancio a livello italiano di una tradizione franco-piemontese che aveva trovato nelle due leggi sarde del 1848 e del 1859 la propria coerente affermazione.

Per i profili che più direttamente interessano il nostro punto di vista basta ricordare che l’art. 116 definisce, oltre a “tutte quelle che sono poste a carico dei Comuni da speciali disposizioni legislative del regno”, un catalogo in 20 punti di “spese obbligatorie”, precisando, al successivo art. 117 che “tutte quelle non contemplate nel precedente articolo sono facoltative”. Non considerando evidentemente in questa sede le spese relative agli stipendi, agli uffici comunali, dallo stato civile, alla polizia, alla guardia nazionale, basta sottolineare che l’espressione “servizio” è usata solo per il “servizio sanitario di medici chirurghi e levatrici per i poveri, in quanto non sia a quello provvisto da istituzioni particolari” (punto 5). Carattere di servizio hanno comunque di fatto anche le spese in opere pubbliche (punto 8), urbanistiche (punto 10), per i cimiteri (11), “l’istruzione elementare dei suoi sessi” (punto 12) e finalmente “l’illuminazione dove sia stabilita” (punto 13). Il quadro nella sostanza mostra una evidente continuità con la storia dell’azione comunale nel periodo pre-unitario.

Quanto alla Provincia la legge di unificazione non contiene, come ha sottolineato a suo tempo in termini sintetici Antonio Amorth<sup>6</sup>, una elencazione di funzioni della Provincia, che pure per la prima volta è definita “corpo morale”, e non più semplicemente circoscrizione di azione governativa. Le è attribuita un’amministrazione propria, “che ne regge e rappresenta gli interessi”, anche se manca una formula che enunci le finalità, sia pure in maniera generica. Queste debbono così essere ricavate sia dalla indicazione delle competenze del consiglio e della deputazione provinciale, sia, con maggiore sicurezza, dalla enumerazione delle spese obbligatorie. Senza considerare le prestazioni accollate a vantaggio dello stato, che hanno conosciuto nei

<sup>5</sup> F. VOLPI, *Le finanze dei comuni e delle province del Regno d’Italia (1860-1890)*, Torino, 1962, pp. 9-13.

<sup>6</sup> A. AMORTH (a cura di), *Le province*, Vicenza, 1968, p. 15.

decenni successivi “un andamento che può essere paragonato, per così dire, ad un moto pendolare”<sup>7</sup>, i servizi affidati alla Provincia risultano limitati. L’art. 174 della legge di unificazione precisa infatti che “sono facoltative le spese non contemplate dai paragrafi precedenti e che si riferiscano ad oggetti di competenza provinciale”, elencando in 15 punti le spese obbligatorie. Tra queste (punti 3-6) quelle relative alla viabilità, alle opere pubbliche e in particolare ai “servizi marittimi”, ed alla pubblica istruzione secondaria e tecnica, “ove non vi provvedano altre istituzioni o il governo”, alla beneficenza legale al favore dei malati di mente (cui sarà successivamente aggiunta quella a favore degli esposti) e quelle “per le visite sanitarie nei casi di epidemia ed epizoozia”. Il successivo art. 175 dispone poi che “il consiglio provinciale esercita sugli istituti di carità, di beneficenza, di culto, ed in ogni altro servizio pubblico le attribuzioni che gli sono dalle leggi affidate”.

La nozione è dunque ben presente, sia pure nella sua genericità, che rinvia alla concreta attuazione ed allo sviluppo della vita amministrativa locale, nell’equilibrio della classe dirigente e insieme nell’articolata dialettica tra “il prefetto ed i suoi notabili”, in cui si determina la pratica governabilità dei Comuni e delle Province e l’articolazione delle prime, consapevoli politiche pubbliche<sup>8</sup>.

A questo proposito uno dei maggiori elementi emersi dalla ricerca ISAP sul periodo 1870-1900, come dalle poche recenti ricerche di lungo periodo<sup>9</sup> sta infatti proprio nella scoperta di una quasi completa assenza di conflittualità fra amministrazione locale (Comuni e Province) e prefetti, proprio perché questi ultimi non sembrano interessati alle vicende strettamente amministrative, salvo certamente a quelle che abbiano più direttamente riflessi politici nazionali, come le elezioni. L’azione di controllo insomma tende a mantenere i caratteri più strettamente budgetari della tradizione di antico regime.

Così le politiche “interventiste”, come sono appunto quelle sui servizi, sembrano svilupparsi proprio intorno ad una identità fondata sulla storia locale e sulla forma urbana nella sostanziale condivisione da parte di tutti gli attori del sistema politico-amministrativo locale. Le divisioni sui programmi e sui propositi devono fare i conti con un sentire locale e con una concreta organizzazione – dello spazio, delle funzioni, dei gruppi sociali – che, anche quando ereditata dal passato, non è tuttavia cosa morta, ma costruzione di senso e di orientamento per chi nella città vive, per chi la città vuole governare.

### 3. La “seconda unificazione”: le Opere Pie e le forme di governo locale

Nuove funzioni sono affidate ai Comuni dalle riforme che caratterizzano la prima fase di governo di Francesco Crispi, alla fine degli anni ottanta. Oltre l’allargamento

---

<sup>7</sup> Secondo l’espressione di Vittorio Italia, *ivi*, p. 125.

<sup>8</sup> E. COLOMBO, *Come si governava Milano. Politiche pubbliche nel Secondo Ottocento*, Milano, 2005.

<sup>9</sup> M. BIGARAN (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell’Italia liberale*, Milano, 1986; A. ALAIMO, *L’organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l’unità (1859-1889)*, Bologna, 1990; G. CIVILE, *Il comune rustico. Storia sociale di un paese del Mezzogiorno nell’800*, Bologna, 1900.