

# IL COMUNE

## Cenni di storia istituzionale

### IL COMUNE NEL PRINCIPATO DI PAVIA (SEC. XIV – 1757)

Le comunità rurali delle campagne pavese furono sempre di ridotto peso demografico. Nel tardo medioevo le comunità rurali (terre) e i borghi si reggevano ciascuno secondo le proprie tradizioni, anche se era riconoscibile uno schema comune.

Il Consiglio generale dei capifamiglia, che si riuniva una volta all'anno, delegava la conduzione degli affari del Comune a pochi deputati ai quali spettava in genere designare i funzionari del Comune, ovvero il console, che si occupava della giustizia a livello locale, e il cancelliere, che provvedeva all'amministrazione finanziaria.

Con l'inserimento stabile della città di Pavia e del principato nello Stato milanese, attuatosi nel corso del XIV secolo, città e *cives* mantennero molti privilegi, soprattutto sugli abitanti delle terre del contado, pur dovendo inserirsi in un nuovo quadro politico.

Nel principato di Pavia tra **XV e XVI secolo** si assistette quindi alla contemporanea presenza e complementarità tra una legislazione principesca, comune a più parti del dominio, e una legislazione statutaria, con gli elementi di particolarismo che tale legislazione comportava.

Ebbe suoi statuti a partire dal XIII secolo anche la città di Voghera; gli ordinamenti vogheresi vennero confermati nel XIV ed editi nel XVI secolo.

Il sistema amministrativo vigente tra XIV e XV secolo nei Comuni delle campagne pavese può essere ricostruito in modo esemplificativo dall'esame degli statuti di Casorate, concessi nel **1418** come riconoscimento di norme consuetudinarie.

Il Comune era dotato di un podestà coadiuvato da una "famiglia" che rappresentava gli interessi della comunità e amministrava la giustizia penale.

Era presente un Consiglio formato da dodici componenti ai quali erano affidati i poteri *providendi, statuendi et ordinandi*.

La giustizia civile era amministrata da due consoli elettivi con carica semestrale.

L'amministrazione delle finanze pubbliche era affidata al tesoriere eletto dal Consiglio.

Altri ufficiali erano il camparo e il messo.

L'ingresso dello Stato di Milano, di cui il pavese faceva parte, nei domini di Carlo V nel **1535**, non implicò mutamenti profondi nella struttura amministrativa dei territori annessi, così come con la promulgazione delle nuove costituzioni del **1541**.

Nel **XVIII secolo** risulta che in tutte le comunità c'era un Consiglio generale che si adunava tra luglio e novembre per il riparto delle imposte e ai primi di gennaio per il rinnovo delle cariche comunali.

Anche nei Comuni che dichiaravano di non avere Consiglio, i capi di casa venivano convocati almeno una volta all'anno insieme ai "maggioestimi" e agli ufficiali del Comune.

Questi consigli si svolgevano alla presenza del iudicante locale (podestà regio o feudale), talvolta sostituito da un luogotenente.

L'amministrazione della giustizia era affidata al podestà di nomina feudale se il Comune era infeudato, altrimenti dipendeva dal podestà regio di Pavia.

Nelle comunità che dichiaravano di non avere deputati le funzioni di questi ultimi erano svolte dai maggiori estimati che, in realtà, prendevano parte attiva al governo di tutti i Comuni.

Nei Comuni era inoltre presente un cancelliere salariato, che talvolta cumulava l'incarico di più comunità.

### **IL COMUNE NELLO STATO SABAUDO (1775 – 1798)**

Con la riforma del **6 giugno 1775** furono stabiliti nuovi ordinamenti per l'amministrazione pubblica dei Comuni, che veniva attribuita al Consiglio di ogni città e luogo sotto la dipendenza dell'Intendente della provincia così come disposto dalle costituzioni generali del 1770.

Il regolamento, suddiviso in dodici titoli, fissava le norme "per le amministrazioni de' pubblici nelle città, borghi, e luoghi de' regi stati in terra ferma e di qua da' monti".

Il Consiglio era composto, oltre che da un sindaco, da sei consiglieri nelle città e nei luoghi di numerosa popolazione e ampiezza territoriale, da quattro consiglieri nei luoghi di media estensione e da due nei più piccoli.

Ci furono in realtà eccezioni accordate alle città, che ottennero speciali provvedimenti o la conferma di precedenti privilegi, o anche a centri minori, sempre in ogni caso con riferimento alle costituzioni generali.

Il Consiglio ordinario rappresentava il pubblico in tutti gli affari e interessi comuni ed era dotato di un segretario.

Gli amministratori componenti il Consiglio si riunivano sempre in un luogo pubblico fisso, approvato dall'intendente.

La riunione del Consiglio era da ritenersi legittima quando vi intervenivano due terzi degli amministratori, il giudicante o suo luogotenente, i castellani o baili e il segretario.

Era cura dei sindaci e consiglieri amministrare fedelmente la cosa pubblica, osservare le costituzioni generali, gli ordini di governo, magistrati e uffici, vigilare alla conservazione del territorio, registro e diritti comunali, cooperare alla sicurezza pubblica.

Le deliberazioni del Consiglio venivano trascritte dal segretario, firmate dagli amministratori secondo il grado di anzianità, autorizzate dall'intendente e autenticate dal segretario; non potevano in ogni caso avere effetto se prima non approvate dall'intendente.

Nei consigli composti di sei o quattro consiglieri, la scadenza della carica di sindaco era semestrale (1 gennaio e 1 luglio), mentre nei consigli composti da due consiglieri la carica aveva scadenza annuale.

Una volta scaduta la carica, al sindaco uscente era concessa la ricandidatura nel Consiglio dopo tre anni.

All'intendente era consentito imporre pene ai consiglieri e sindaci qualora, senza legittima causa, non fossero intervenuti alle congregazioni.

Era compito dei consigli controllare la formazione dei causati, gli stati dei cotizzi, i registri delle esazioni e i conti dell'esattore; fare in modo che gli archivi, i catasti, i libri di trasporto e tutte le scritture e atti comunali fossero ben tenuti.

Il sindaco era deputato a sostenere le istanze a nome del Consiglio.

I segretari comunali (uno al massimo per Comune) erano regolarmente eletti dal Consiglio ordinario e approvati dall'intendente.

Prima di assumere l'impiego era fatto obbligo ai segretari di prestare giuramento davanti al giudicante o al suo luogotenente.

Potevano accedere al ruolo di segretari solo notai di conosciuta probità.

Era loro concesso prestare attività in più comunità della stessa provincia.

Il Consiglio ordinario riconosceva ai segretari uno stipendio proporzionato all'attività da svolgere.

Era fatto loro obbligo di assistere a tutte le adunanze dei consigli e di stendere e ricevere tutte le deliberazioni e atti del Consiglio previo decreto di autorizzazione giudiziale dell'intendente.

Dovevano seguire il carteggio comunale e conservare gli archivi, esperire i mandati, fare il riparto dei carichi reali e personali, i causati e i libri di riscossione per l'esattore; dovevano anche conservare e formare i registri degli incanti, parcellari, copie annuali dei causati e le consegne delle primogeniture e fidecommissi.

Loro era anche il compito di fare bandire ordinanze e decreti dell'intendente.

### **IL COMUNE DEL REGNO DI SARDEGNA (1815 – 1859)**

Con regia patente **31 dicembre 1815** fu stabilito che la nomina dei sindaci delle città e luoghi con più di tremila abitanti venisse attuata dal sovrano, mentre negli altri luoghi dai rispettivi intendenti.

Con regia patente **27 gennaio 1826** fu determinato il nuovo modo di elezione di consiglieri e segretari delle comunità.

La grande riforma amministrativa dello stato sabauda era stata sancita con l'editto 6 giugno 1775.

Con le lettere patenti **31 agosto 1843** furono ampliate le attribuzioni dei consigli provinciali creando i congressi di circondario e dopo un'esperienza di cinque anni Carlo Alberto decise, con l'emanazione del regio editto per l'amministrazione dei Comuni e delle province **27 novembre 1847**, di fondere l'ordinamento comunale, provinciale e divisionale, estendendo il principio dell'uguaglianza civile e separando i poteri deliberativi dall'esecutivo con il fine di agevolarne il regolare esercizio.

L'editto 6 giugno 1775, le lettere patenti 31 agosto 1843, l'editto 27 novembre 1847, la legge **7 ottobre 1848** e la legge **23 ottobre 1859** posero le linee fondamentali per la legge **20 marzo 1865** n. 2248, cardine del sistema amministrativo nell'Italia unitaria.

L'editto albertino si collegava esplicitamente, nelle premesse, alla grande riforma sancita da Vittorio Amedeo III con l'editto 6 giugno 1775 e alle successive lettere patenti 31 agosto 1843.

Lo stato di terraferma era diviso in Comuni, province e divisioni amministrative, con l'assegnazione ai Comuni di un'amministrazione propria e uniforme che ne reggeva e rappresentava gli interessi, e con la costituzione di province e divisioni amministrative nella condizione di corpi morali.

L'amministrazione comunale era composta da un sindaco, da un vice sindaco, dal Consiglio di credenza e dal Consiglio comunale.

Il sindaco era sia capo dell'amministrazione comunale sia agente di governo.

Suoi compiti erano formare le liste degli elettori, presiedere alle adunanze elettorali del Consiglio di credenza e del Consiglio comunale, convocare per avviso scritto entrambi i consigli, formare il bilancio e il progetto di regolamento da sottoporre alla deliberazione del Consiglio comunale, rendere conto al Consiglio della gestione economica e morale, nominare e licenziare gli agenti e salariati del Comune, spedire gli affari del Comune, custodirne il sigillo e autenticare gli atti non notarili, provvedere al regolare andamento dei servizi dell'ufficio comunale, alla buona tenuta del protocollo dei registri e degli archivi, procedere con l'assistenza di due consiglieri di credenza agli incanti e stipula dei contratti del Comune, amministrare le sostanze comunali, fare gli atti conservatori, agire davanti ai tribunali amministrativi per la risoluzione dell'esazione delle rendite comunali, rappresentare il Comune in giudizio, provvedere alla formazione dei ruoli delle contribuzioni, ordinare la riscossione dei capitali e dei proventi, promuovere e fare eseguire le deliberazioni comunali, far eseguire e dirigere i lavori e le spese comunali, fare le spese casuali occorrenti nel corso dell'anno, dirigere la polizia urbana e rurale, controllare le operazioni della leva, verificare i libri del catasto per accertarne la regolarità.

Quale agente di governo il sindaco doveva vegliare sul rispetto della religione e dei buoni costumi ed era incaricato, sotto la dipendenza delle autorità competenti, della polizia generale, della cooperazione al censimento della popolazione, della cooperazione alla formazione dei ruoli delle somministrazioni militari, della pubblicazione delle leggi, ordini e manifesti, della tenuta dei registri dello stato civile e di tutti gli atti di semplice amministrazione esecutiva affidati ai Comuni e ai consigli comunali.

Il sindaco era nominato dal Consiglio di stato e scelto tra i consiglieri comunali che dimoravano nel Comune almeno una parte dell'anno.

La durata della carica era triennale e soggetta a riconferma.

All'intendente generale era riservata la sospensione dei sindaci, mentre la rimozione eventuale poteva essere unicamente effettuata dal Consiglio di stato.

Prima di entrare nell'esercizio delle sue funzioni il sindaco doveva prestare giuramento davanti all'intendente generale.

Il capo V dell'editto trattava del Consiglio comunale di credenza, che nei Comuni di prima classe era composto da sei consiglieri, in quelli di seconda classe da quattro e da due in quelli di terza.

La nomina veniva fatta dal Consiglio comunale a maggioranza assoluta di voti e la durata in carica era di un anno con possibilità di rielezione.

L'art. 27 stabiliva che compito principale del Consiglio di credenza era quello di deliberare in urgenza quanto di spettanza del Consiglio comunale; era inoltre chiamato a deliberare sulle azioni possessorie da promuovere in prima istanza, a rivedere le liste elettorali, a rivedere i ruoli delle contribuzioni, a fare gli atti di notorietà e di stato di famiglia.

I Comuni venivano suddivisi in tre classi: appartenevano alla prima classe quelli con una popolazione di diecimila abitanti, alla seconda quelli che avevano una popolazione di tremila abitanti o che erano capoluogo di provincia, alla terza tutti gli altri.

In base a quanto stabilito dall'art. 60, era fatto obbligo ai consigli comunali di radunarsi due volte all'anno, in aprile o maggio e in ottobre o novembre su indizione del sindaco o, in caso di

riunione straordinaria, dell'intendente generale, al quale era sempre riservata l'approvazione dei processi verbali.

Nella sessione autunnale il Consiglio eleggeva i consiglieri di credenza, deliberava il bilancio comunale e deputava una commissione preposta a redigere il lavoro di esame della resa dei conti del sindaco; nella sessione di primavera venivano designati i candidati per il Consiglio provinciale, formata la lista delle contribuzioni personali ed esaminato e approvato il conto del sindaco per l'anno precedente.

In entrambe le sessioni il Consiglio comunale nominava i maestri di scuola, i cappellani, i medici e tutti i salariati comunali di nomina riservata; determinava le condizioni dei contratti, deliberava sulle imposte e sui regolamenti di polizia urbana e rurale.

Il Consiglio era anche chiamato a dare pareri sulle operazioni catastali e di variazione della circoscrizione del Comune.

Gli artt. 72 e 73 stabilivano i tipi di deliberazione soggetti all'approvazione del Consiglio di stato o dell'intendente generale.

L'**8 febbraio 1848** Carlo Alberto emanò un proclama che gettava le basi del successivo statuto (emanato il **4 marzo 1848**).

Con l'editto **17 marzo 1848** n. 680 vennero emanate norme che regolavano l'esercizio dell'elettorato.

In seguito all'annessione della Lombardia al regno di Sardegna venne emanata la legge **23 ottobre 1859**, che nel titolo I disponeva la divisione del regno in province, circondari, mandamenti e comuni (art. 1).

La Giunta municipale sostituiva i consigli delegati e durava in carica cinque anni; veniva nuovamente disciplinato il sistema elettorale, veniva data pubblicità alle sedute dei consigli (art. 85) e veniva stabilita la pubblicazione delle deliberazioni all'albo pretorio.

Le competenze della giunta erano parzialmente riordinate e al sindaco veniva attribuito il potere di distribuire gli affari tra i diversi membri della giunta e di prendere le decisioni in merito ai provvedimenti contingenti e urgenti.

Restavano invariate le norme in materia di contabilità, finanza e ripartizione delle spese, mentre veniva invece riorganizzato il regime dei controlli: all'intendente era data la facoltà di rendere esecutive o annullare le deliberazioni (artt. 125-131) e alla deputazione provinciale, organo elettivo presieduto dall'intendente, era lasciato il compito di approvare le deliberazioni aventi oggetti particolari stabiliti dalla legge.

## **IL COMUNE DELLO STATO ITALIANO (1860 - ...)**

In seguito all'annessione della Lombardia al Regno Sabauda, viene emanata la legge **23 ottobre 1859** (legge Rattazzi) che estese alle province lombarde gli ordinamenti locali di comuni e province vigenti nello stato sabauda.

La legge si apriva col Titolo I: *Divisione del Territorio del Regno e Autorità governative* in cui si disponeva la divisione del Regno in province, circondari, mandamenti e comuni.

Al Titolo II (*Dell'Amministrazione comunale*), il Capo I stabiliva che ogni Comune aveva un Consiglio comunale ed una Giunta municipale, che poteva avere un segretario e un ufficio

comunale, e che più comuni potevano avvalersi di uno stesso segretario ed avere un solo archivio.

Il Capo III definiva le competenze di Giunta e Consiglio per cui erano fissate due sessioni ordinarie annue, una primaverile e una autunnale; le competenze includevano la sorveglianza e il controllo contabile sugli stabilimenti di carità e beneficenza, sull'attività e sul bilancio di tutte le istituzioni fatte a beneficio della generalità degli abitanti e sulle fabbricerie; l'elezione dei membri della Giunta municipale, l'esame e approvazione del bilancio attivo e passivo del Comune per l'anno precedente e deliberazione di quello per l'anno successivo; la nomina dei revisori dei conti; la revisione delle liste elettorali.

Nelle sedute il Consiglio deliberava sul numero e sullo stipendio degli impiegati comunali, che includevano anche il personale scolastico, sanitario, ecclesiastico, di vigilanza operante nel Comune; deliberava sui contratti, sull'uso e destinazione dei beni comunali, sull'appalto per le opere pubbliche e su altre materie non direttamente soggette alla competenza della Giunta municipale.

Veniva data pubblicità alle sedute del Consiglio comunale e veniva stabilita la pubblicazione delle deliberazioni all'Albo Pretorio.

Nel Capo V *Del Sindaco* venivano stabilite le modalità di nomina e le funzioni del sindaco, che in base alla legge 23 ottobre 1859 rivestiva la doppia funzione di ufficiale del governo nominato direttamente dal Re e di capo dell'amministrazione comunale.

Il sindaco durava in carica tre anni, e poteva essere confermato se conservava la qualità di Consigliere.

In quanto capo dell'amministrazione comunale il sindaco presiedeva il Consiglio comunale, convocava e presiedeva la Giunta comunale, distribuiva gli affari tra i suoi membri, rappresentava il Comune nelle sedi giudiziarie.

Come ufficiale del governo era incaricato della pubblicazione di leggi e ordini governativi, di tenere i registri dello stato civile, di riferire all'intendente, ufficiale governativo preposto alla provincia poi surrogato dal prefetto, sulla concessione di licenze per esercizi e stabilimenti pubblici, di riferire alle autorità governative sull'ordine pubblico.

In comuni divisi in frazioni e borgate il sindaco poteva delegare le funzioni di ufficiale governativo ad un membro del Consiglio o ad altro elettore residente.

La legge sabauda 23 ottobre 1859 rimase in vigore per alcuni anni anche dopo la costituzione del Regno d'Italia nel 1861.

La prima legge organica sugli ordinamenti dell'amministrazione comunale e provinciale emanata in epoca post-unitaria nel **1865** apportò poche modifiche alla precedente legge del 23 ottobre 1859.

Le novità più significative riguardarono i mutamenti delle circoscrizioni comunali, la distribuzione delle competenze tra gli organi, l'elencazione delle spese considerate obbligatorie che recepiva la legislazione emanata dopo il 1859 concernente gli oneri per i servizi a carico di comuni e province.

Per il resto i 235 articoli della legge 1865 - escluse le norme transitorie - erano una sostanziale ripetizione dei 222 articoli della legge del 1859.

La legge **30 dicembre 1888**, n. 5865 apportò notevoli modifiche alla precedente legislazione, e si può dire che, insieme con quella del 1848, costituisca tuttora l'ossatura dell'attuale ordinamento comunale.

Le più importanti innovazioni possono essere così riassunte:

- ogni Comune deve avere un segretario e un ufficio comunale; più comuni possono consorzarsi per avvalersi di uno stesso segretario (art. 2);
- si dà facoltà al Governo di procedere in ogni tempo alla costituzione di nuovi Comuni;
- si rinnova parzialmente la materia elettorale;
- si affida alla magistratura la presidenza degli uffici elettorali;
- si elimina la prescrizione che la sessione ordinaria dei consigli comunali non può durare più di 30 giorni; la riunione straordinaria del Consiglio può essere indetta dal sindaco, dalla Giunta o su domanda di un terzo dei consiglieri;
- nei comuni con popolazione superiore ai 10 mila abitanti, il sindaco è eletto nel proprio seno dal Consiglio comunale (art. 50);
- si prevede per la prima volta la rimozione dei sindaci ad opera del Consiglio;
- qualora il sindaco "non adempia ai suoi obblighi" può essere sostituito, per tre mesi, da un apposito Commissario (art. 53);
- si rendono pubbliche le sedute dei consigli comunali (art. 82).

Il T.U. del **21 maggio 1908**, n. 269 (governo Giolitti) non apportò sostanziali modifiche alle disposizioni già presenti nelle leggi precedenti.

Il T.U. del **4 febbraio 1915**, n. 148 risultò uguale a quello precedente, salvo che per qualche modifica relativamente alla materia elettorale.

Infatti con la legge del **30 giugno 1912**, n. 665, furono ammessi all'elettorato attivo tutti i cittadini (maschi) di almeno 30 anni di età, anche se analfabeti, e quelli, tra i 21 e i 30 anni, aventi alcuni titoli di capacità o di censo.

La legge del **4 febbraio 1926**, n. 237 attuò l'introduzione di una magistratura unica - il podestà - di nomina regia, che sostituì gli organi elettivi (sindaco, giunta, Consiglio).

Il podestà durava in carica 5 anni e poteva essere trasferito da un Comune all'altro della Provincia.

L'introduzione dell'istituto podestarile fu attuata dapprima nei comuni fino a 5.000 abitanti e successivamente, col R.D.L. **3 settembre 1926**, n. 1910, fu estesa a tutti i Comuni senza, però, la possibilità di trasferimento del podestà per i Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti o capoluoghi di provincia.

Con tali cambiamenti venne completamente sostituito il sistema delle elezioni con quello della nomina dall'alto, attribuita spesso in base a benemerienze di partito.

Di conseguenza venne a cessare ogni concreto collegamento tra l'elemento popolare e la sua espressione amministrativa, affidata a funzionari del regime e venne ad instaurarsi un sistema di statalizzazione degli enti minori.

Il T.U. **3 marzo 1934**, n. 383, apportò notevoli modifiche alle norme anteriori.

Tra di esse:

- l'estensione a tutti i comuni del controllo prefettizio sulle deliberazioni;
- la durata di 4 anni della carica podestarile;
- la sospensione del podestà e l'eliminazione dell'istituto di trasferimento del podestà;
- l'attribuzione al prefetto della facoltà di istituire le consulte nei Comuni con meno di 10.000 abitanti;
- la soppressione dell'azione popolare.

Il R.D.L. **4 aprile 1944**, n. 11, in seguito alla caduta del fascismo, disciplinò l'amministrazione dei Comuni, in attesa del ritorno al sistema elettivo.

Tale D.L. disponeva che ogni Comune avesse un sindaco e una Giunta municipale la quale esercitava anche le competenze spettanti al Consiglio a norma del T.U.1915; sindaco ed assessori venivano nominati dal prefetto che aveva facoltà di revocarli in caso di inadempimento di doveri d'ufficio.

Il D.L. **1 febbraio 1945**, n. 23, estendeva il diritto di voto alle donne e, successivamente, col D.L.L. **7 gennaio 1946**, n. 1 venivano dettate le norme per la ricostruzione delle Amministrazioni comunali su base elettive, come riportate già nel T.U. del 1915.

Detto D.L.L. n. 1 stabiliva che ogni Comune avesse un Consiglio, una giunta e un sindaco, modificando in parte la composizione dei Consigli e delle Giunte, ovvero aumentando il numero dei membri nei comuni con maggiore popolazione.

Con la Costituzione repubblicana, approvata con deliberazione dell'Assemblea costituente in data **22 dicembre 1947**, si fissarono i principi inerenti al nuovo ordinamento dei Comuni e delle Province, unitamente a quelli riguardanti gli altri enti territoriali, le Regioni.

Un intero capitolo della Carta costituzionale, il V, con 20 articoli, dal 114 al 133, è dedicato alla configurazione della struttura amministrativa dei comuni dello Stato, imprimendo al principio dell'autonomia locale un valore determinante.