



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

DIPARTIMENTO GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE
CURRICULUM STORIA DEL DIRITTO

CICLO XXIX

PUBBLICHE CALAMITA' E LEGISLAZIONE D'EMERGENZA IN ITALIA
TRA OTTO E NOVECENTO

TUTOR

Chiar.mo Prof. Massimo Meccarelli

DOTTORANDO

Dott.ssa Eugenia Ricci

COORDINATORE

Chiar.mo Prof. Paolo Palchetti

ANNO 2017

INDICE

Introduzione pag.10-14

Capitolo I

La lenta gestazione di una legislazione delle pubbliche calamità

1. Gli anni '60 e '70 dell'Ottocento. Dal 1861 al 1879. Le calamità nell'Italia unita pag. 15-22

2. La riorganizzazione del Ministero dell'Interno e l'istituzione dei Fondi
per spese impreviste pag. 23-26

3. Alcuni casi concreti
 - 3.1. Le inondazioni dei fiumi Po e Adige del 1868 pag 26-29
 - 3.2. L'eruzione del Vesuvio del 1872 e le piene del Po del maggio e
dell'ottobre del '72 pag. 29-35

4. Il modello amministrativo della prima metà dell'Ottocento e le smagliature del sistema
nel caso di emergenze. L'inondazione della Bormida nell'ottobre del 1878 pag.35-37

5. La legge del 1879, la prima legge d'Italia che si occupa di terremoti. *I soccorsi ai danneggiati*

dall'Etna, dal Po e da altri fiumi

pag. 37-40

Capitolo II

Gli anni Ottanta dell'Ottocento

1. Il fenomeno della "amministrativizzazione". Dall'accentramento amministrativo all'emersione del fenomeno della "differenziazione" pag. 41-44

2. Il terremoto in Abruzzo del 1881. La gestione dell'emergenza è ancora un fatto "locale" e una *Spesa straordinaria* pag. 44-49

3. L'inondazione del Polesine dell'ottobre 1882 pag. 49-51

4. Il Terremoto ischiano del 1883. Il risveglio della coscienza dello Stato italiano pag. 52-58

5. La natura dei provvedimenti adottati in caso di calamità negli anni '80 pag. 58-61

Capitolo III

La seconda metà degli anni '80, i primi interventi legislativi in tema di calamità

1. I terremoti italiani e l'esempio spagnolo pag. 62

2. Liguria occidentale, il terremoto del 23 febbraio 1887 pag. 63-69

3. Calabria settentrionale, il terremoto del 3 dicembre del 1887 pag. 69-73

4. I mutui di favore. Il germe di una disciplina legislativa di natura eccezionale pag. 73-77

5. Le espropriazioni per pubblica utilità nella legge per il risanamento di Napoli pag. 77-81

6. L'interpretazione dell'articolo 71 della legge sulle espropriazioni alla luce dei provvedimenti d'emergenza presi in occasione dell'inondazione del Polesine pag. 81-84

Capitolo IV

Organismi e strumenti normativi preposti alla gestione dell'emergenza a cavallo tra XIX e XX secolo

1. Le figure istituzionali a livello locale preposte alla gestione dell'emergenza e gli strumenti normativi utilizzati pag. 86-87
2. Il rappresentante del potere esecutivo nella Provincia: il Prefetto pag. 87-89
3. Il Sindaco, Ufficiale di governo e Capo dell'amministrazione comunale e provinciale pag. 90-103
4. La Giunta municipale e la Deputazione provinciale, due organismi collegiali deputati alla gestione dell'emergenza in casi straordinari pag. 103-105
5. Gli atti amministrativi d'imperio. Un valido strumento per gestire l'emergenza pag. 105-113
6. Le ordinanze in senso stretto pag 113-122

Capitolo V

Dagli anni Novanta dell'Ottocento all'immane catastrofe messinese

Nuovi attori sulla scena

1. Le leggi provvedimento e l'avvio della seconda differenziazione pag.123-130

2. La progressiva diffusione delle ordinanze di necessità e la conseguente espansione del fenomeno della registrazione con riserva pag.130-139

3. Gli anni Novanta. Verso nuove organizzazioni amministrative speciali temporanee permanenti pag.139-148

Capitolo VI

La legge del 1906. La legislazione per la ricostruzione

1. Il Nuovo Secolo. Dall'uniformità alla specificità territorialmente circoscritta pag.148-152

2. Il terremoto del 1905 in Calabria e l'eruzione del Vesuvio del 1906 pag.152-157

3. Dalla legislazione di emergenza alla legislazione per la ricostruzione. Le leggi 25 giugno 1906, 16 luglio 1906 e 9 luglio 1908 pag.157-165
4. Il sistema speciale prima della "codificazione" pag.165-166

Capitolo VII

Il Terremoto del 1908. La legislazione d'emergenza prende forma

1. La catastrofe calabro - messinese del 28 dicembre 1908 pag.167-169
2. Il Regio decreto del 3 gennaio 1908 n. 1 che dichiara lo stato d'assedio nel comune di Messina e nei comuni del circondario di Reggio Calabria e il Regio decreto dell' 8 gennaio 1909 n. 10 pag.169-180
3. I primi provvedimenti per far fronte all'immane catastrofe. I provvedimenti emanati prima della legge del 12 gennaio pag.180-183
4. I profili di illegittimità di una legislazione speciale "oltre l'emergenza". Una breve riflessione sulla delega legislativa della legge 12 gennaio 1909 n. 12 pag.183-187

5. La legislazione a «sollievo» dei danneggiati dal terremoto del 28 dicembre 1908	pag. 187-189
6. La nascita di uno <i>ius singulare</i> . Spunti di riforme nel diritto privato	pag. 189
a. La tutela degli orfani e la capacità tutelare della donna	pag. 189-192
b. Accertamento dei decessi e l'istituto della presunzione di morte	pag. 192-198
c. L'immissione nel possesso temporaneo dei beni	pag. 198-202
d. Gli effetti della disciplina di carattere eccezionale nel codice civile	pag. 202

Capitolo VIII

Il codice del terremoto del 1913

1. Il "diritto della pubblica calamità ". La legislazione « a favore » dei danneggiati	pag. 205-207
2. Il codice del terremoto	pag. 208-209
3. Le deroghe al diritto comune	pag. 209-210
3.1. La materia assicurativa, con particolare riguardo alle assicurazioni sulla vita e contro incendi	pag. 210-212
3.2. La responsabilità dello Stato e il risarcimento per danno ai privati	pag. 213-220
3.3. La disciplina in materia edilizia	
- Opere immediate	pag. 220-222

- Opere definitive. La ricostruzione attraverso l'opera dell'Unione Messinese	pag. 222-224
3.4. Il regolamento dei diritti di condominio e le norme tecniche per le ricostruzioni	pag. 225-226
4. Gli interventi legislativi ormai noti in epoca di grandi calamità	
4.1. I mutui di favore	pag. 227-230
4.2 La disciplina speciale in materia espropriativa	pag. 230-237
5. Il compimento della "amministrativizzazione" delle funzioni pubbliche	pag. 237-239
6. Consolidamento del fenomeno. Organismi e procedure eccezionali	pag. 239-242
7. L'equità come criterio per risolvere le controversie originate dal terremoto del 1908	pag. 242-245

Capitolo IX

I terremoti dopo Messina

Sviluppo e consolidamento dell'apparato

1. Il grande terremoto della Marsica del 13 gennaio 1915	pag. 246-249
2. La legislazione eccezionale in conseguenza dei terremoti	pag. 249-250

3. Il regio decreto 9 maggio 1915 numero 696. Il diritto all'indennizzo degli esattori d'imposta	pag. 250-253
4. La fase matura dell'opera di gestione delle calamità pubbliche	pag. 254-255
4.1 Le novità nell'ambito della legislazione a "carattere successivo" (1916 – 1926)	pag. 255-259
4.2 Il novus ordo elaborato negli anni '30 del XX secolo (1926 – 1937)	pag. 259-261
- le disposizioni di carattere generale	pag. 261-262
- le disposizioni di carattere speciale	pag. 263-264
4.3 Le disposizioni speciali in dipendenza di tutte le possibili calamità naturali	pag. 264-266
5. La disciplina giuridica della decretazione d'urgenza	pag. 266-270
6. La nascita e la formulazione del concetto di "calamità pubbliche". Dalla disciplina penalistica alla disciplina amministrativistica	pag. 270-276

Introduzione

«L'Italia piange ancora una volta, scossa e dilaniata da un terribile terremoto che ha colpito il cuore del nostro Paese»¹; «Vicinanza e solidarietà alle persone colpite dal terremoto oltre a misure straordinarie»².

Il dramma cagionato dal terremoto³, anche quest'anno, è stato vissuto drammaticamente dai cittadini italiani portando con sé morte e una grande desolazione in territori ricchi di storia come l'antico borgo di Norcia solo per citare uno dei più tristemente noti paesi dilaniati dal sisma.

Il mondo⁴, ancora una volta, ha accolto con stupore ed incredulità la notizia dei danni enormi subiti sia in termini di vite umane (il primo terremoto dell'agosto 2016 ha provocato la morte di 300 persone mentre il secondo, essendo state evacuate precedentemente le abitazioni, non ha fatto registrare, per fortuna, nessuna vittima) sia in termini di strutture dato che molti centri storici sono andati distrutti così come moltissime abitazioni anche di recente costruzione.

Il problema della gestione dell'emergenza causata da un sisma, nonostante l'esperienza secolare, si è ripresentato prepotentemente sulla scena scatenando nuovamente il dibattito politico nazionale ed internazionale avente ad oggetto il problema della sicurezza degli edifici pubblici e privati e la scarsissima qualità degli stessi nel territorio italiano. A questo problema se ne affianca un secondo, quello dello stato critico dei corsi d'acqua in alcune zone dell'Italia settentrionale, prima fra tutte la Liguria, teatro quasi ogni

¹ Citazione del Presidente Renzi tratta dal portale del quotidiano La Repubblica del 24 agosto 2016 http://www.repubblica.it/cronaca/2016/08/24/news/sisma_del_6_4_nella_notte_vicino_perugia_avvertito_in_tutto_il_centro_italia-146516780/

² Citazione tratta dal portale del quotidiano Corriere della sera del 31 ottobre 2016 http://www.corriere.it/cronache/16_ottobre_31/sisma-nuove-scosse-notte-dramma-sfollati-b88ec866-9f34-11e6-9daf-5530d930d472.shtml

³ Il riferimento è agli ultimi due terremoti verificatisi in Italia rispettivamente il 24 agosto 2016 ad Amatrice di magnitudo 6.0 ed il secondo del 30 ottobre 2016 in Umbria di magnitudo 6.5. Le informazioni sono state reperite presso il portale dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia https://ingvterremoti.files.wordpress.com/2016/09/emergeo_report_effetti-cosismici_v1.pdf; <http://cnt.rm.ingv.it/event/8863681>

⁴ «...Natural disaster is not new in Italy. Urban civilisation in this geologically turbulent region has always lived with risk. In the town of Pozzuoli on the edge of a huge volcanic area to the north of Naples, a section of the harbour is deserted after an earthquake here in 1983. But the sinister dead section of the town does not stop thousands of people filling up its fish restaurants on a Saturday night», citazione tratta da un articolo comparso sul quotidiano Guardian <https://www.theguardian.com/artanddesign/jonathanjonesblog/2016/oct/31/italy-earthquake-norcia-basilica-st-benedict>; «Sèisme à l'italienne», così titolava una tristemente nota vignetta comparsa sulla rivista Charlie Hebdo a proposito del sisma in Italia e fortemente contestata dato il suo forte contenuto satirico.

anno di importanti smottamenti ed alluvioni nonostante i ripetuti segnali d'allarme lanciati dalla protezione civile, dalle associazioni locali e nazionali e dagli stessi amministratori⁵.

Il problema di prevenire e gestire calamità naturali in Italia, ma anche in altre parti del mondo è, evidentemente, una questione di grande rilevanza che, tuttavia, non sembra trovare una possibile soluzione nonostante gli enormi passi avanti nei diversi campi delle scienze ingegneristiche, geologiche ed idrauliche.

Proprio l'estrema attualità di questo tema e le numerose problematiche connesse hanno stimolato l'inizio del presente lavoro. L'idea alla base è stata quella di ricostruire, attraverso l'analisi dei principali eventi calamitosi che funestarono il nostro Paese a partire dall'Unità, l'evoluzione normativa ed amministrativa in tema di catastrofi.

È stato possibile tracciare i due percorsi considerati grazie al lavoro di raccolta di leggi, di documenti d'archivio, di dibattiti parlamentari e di cronache. Il materiale, data la natura quasi inedita del tema, è stato in alcuni casi frammentario, in particolare per il primo decennio, ma lo studio di varie fonti ha comunque permesso di costruire una storia della legislazione sismica, più in generale una storia della legislazione delle pubbliche calamità, e una storia dell'amministrazione italiana sul tema delle catastrofi.

Riguardo al primo percorso è importante segnalare come, proprio attraverso lo studio dei provvedimenti, è stato possibile evidenziare la metamorfosi dello Stato che da mero spettatore è divenuto soggetto attivo ed unico detentore del potere di gestire l'emergenza nella primissima fase e di avviare tutte le procedure necessarie per l'attività di ricostruzione.

La legislazione rinvenuta ha, infatti, messo in luce il crescente interesse dello Stato per la materia che si è tradotto in provvedimenti sempre più mirati e penetranti. Se i primi decenni si caratterizzarono, infatti, per i soli interventi di natura fiscale, a partire dalla metà degli anni '80 si assistette ad un lento e progressivo cambio di rotta iniziato con la graduale presa di coscienza da parte del potere politico dell'insufficienza degli strumenti fino ad allora adottati. Gli effetti di questo cambio di strategia si tradussero in una rimodulazione del contenuto dei testi normativi che divenne sempre più articolato e penetrante. La produzione legislativa eccezionale promulgata in quelle occasioni crebbe a dismisura e si rivolse ai più disparati campi del diritto tanto che alla fine, in molti casi, la dottrina si sentì costretta ad avviare una più attenta riflessione sui numerosi istituti giuridici toccati dalla legislazione eccezionale. Il dibattito avviatosi portò in alcuni casi a delle vere riforme nel campo del diritto (prima fra tutte quella di diritto civile a seguito degli interventi straordinari post terremoto messinese del 1908) che si possono ancora oggi rintracciare nel

⁵ E' importante segnalare, inoltre, come anche l'Unione europea sia intervenuta in tal senso emanando una direttiva, la Direttiva Alluvioni 2007/60/CE recepita dall'Italia grazie al Decreto legislativo 49 del 2010 con il quale è stato possibile mappare le zone ad alto rischio che vengono oggi costantemente monitorate al fine di tenere sempre aggiornate le cartografie sulle classi di rischio da: inondazione, alluvione e sugli elementi territoriali esposti

codice.

Il secondo percorso tracciato è quello relativo alla nascita del primo rudimentale apparato amministrativo divenuto poi, solo in tempi recentissimi, la Protezione civile. Il cammino in questo caso è stato lungo e costellato da una ricchissima sequela di commissari straordinari, collegi, commissioni speciali che per anni assunsero il comando in situazioni di emergenza o svolsero funzioni particolari per fronteggiare le speciali esigenze sorte in seguito alla calamità.

Gli organismi straordinari, tutti caratterizzati dalla temporaneità del loro incarico, iniziarono a far capolino sulla scena già negli anni '70 dell'Ottocento e si impiegarono sia per gestire le problematiche legate alle pubbliche calamità sia per far fronte alle particolari esigenze del meridione nel quale proliferarono le amministrazioni speciali a partire dagli ultimi anni del XIX secolo. Questa strategia di intervento per la gestione delle calamità, molto apprezzata in un primo momento, all'inizio del secolo XX entrò, tuttavia, in crisi. Per tale ragione, agli inizi del secolo, si assistette ad un cambio di rotta che portò all'assunzione di una nuova azione volta a stabilizzare gli organismi all'interno dell'apparato.

In questo duplice percorso si sono poi incrociati numerosi temi che è stato possibile affrontare solo a grandi linee data la mole del materiale e l'ampiezza del periodo di tempo considerato⁶, ma che è stato importante considerare in quanto preziosi per l'economia del lavoro. L'utilizzo dei decreti legge per emanare provvedimenti di varia natura, per esempio, è stato un dato interessante (rilevato solo a partire dalla fine degli anni '90 dell'Ottocento, nello stesso periodo del noto decreto Pelloux) che si intreccia con un altro fenomeno, quello di apportare modifiche agli istituti giuridici di diritto comune con provvedimenti *extra ordinem* presi in occasione di eventi eccezionali⁷.

Il viaggio così percorso ha permesso di aprire un nuovo capitolo nella storia del nostro Paese che è quello della gestione delle pubbliche calamità. Una storia poco studiata ma che andrebbe maggiormente approfondita. Utilizzare la calamità come strumento di analisi, infatti, ha permesso di analizzare la storia degli apparati amministrativi ed, in particolare, quella degli apparati speciali di cui la struttura amministrativa attuale è particolarmente ricca. Per svolgere questa analisi è stato necessario scandire in varie fasi il lungo periodo considerato. Il lavoro, pertanto, è stato suddiviso cronologicamente in periodi: gli anni '60 e '70, gli anni '80, gli anni '90 e i primi anni del XX secolo, gli anni ricompresi tra il 1908 e il 1915 e dal 1915 alla fine della seconda guerra mondiale.

Il percorso ha inizio con i primi eventi che toccarono la penisola tra la seconda metà degli anni '60 e gli inizi

⁶ Tematiche che potranno essere approfondite in futuri lavori di ricerca.

⁷ Il caso interessante dei mutui di favore del terremoto in Liguria o i numerosi casi originatisi dopo il terremoto di Messina

anni '70 per i quali si riscontrò una qualche forma di intervento da parte dello Stato⁸. Questa periodizzazione inquadra i primi venti anni come quelli della fase embrionale del processo di creazione di un apparato in quanto si caratterizzarono per una relativa indifferenza da parte del potere politico nei confronti delle calamità. Proprio questo atteggiamento permise di individuare soltanto negli Enti locali gli organismi idonei alla gestione dell'emergenza e nello stanziamento di fondi l'unico mezzo disponibile per aiutare le popolazioni in difficoltà.

Questa prima fase si conclude, tuttavia, con gli anni '80, con il momento, cioè, della presa di coscienza dell'importanza del fenomeno e della necessità di intervenire con mezzi più incisivi rispetto a quelli utilizzati fino ad allora, momento che raggiunse l'acme nel secondo terremoto del 1883⁹. Questa fase, infatti, si caratterizzò per un primo ingresso da parte dello Stato nelle vicende legate alle calamità, ma come vedremo, si contraddistinguerà per la sua azione limitata e poco incisiva.

A questa fase seguì quella a cavallo tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX un periodo funestato da importanti eventi naturali che sconvolsero i centri abitati di diverse aree del meridione (in particolare il terremoto in Calabria del 1905 e l'eruzione del Vesuvio del 1906). Proprio questi eventi portarono il potere politico a prendere coscienza della reale necessità di intervenire in modo più pregnante nelle azioni preposte per la gestione dell'emergenza facendosi strada l'idea di assegnare ad appositi uffici il compito di svolgere tutte le attività legate alla gestione post catastrofe. Questa fase ebbe poi fine con il terremoto del 1908 che sancì l'inizio di una nuova era per la legislazione in tema di calamità.

Solo dopo due anni l'eruzione del Vesuvio del 1906, infatti, si verificò la catastrofe più importante della storia contemporanea italiana in tema di terremoti: il sisma di Reggio Calabria e Messina.

A seguito di questo evento, il potere legislativo sconvolse totalmente l'approccio avuto fino ad allora sul tema. Lo Stato, infatti, si fece promotore di tutte le attività legate al sisma cercando di controllare ogni fase sviluppando una rete di organismi nuovi, speciali, che agivano in virtù di una legislazione del tutto nuova, formulata appositamente per far fronte a situazioni eccezionali di tale natura e che confluì in un vero primo testo di legge denominato Codice del terremoto.

⁸ Le inondazioni del Po e dell'Adige del 1868, l'eruzione del Vesuvio del 1872 e le piene del Po dello stesso anno. *Relazione fatta dal Ministero delle Finanze a Sua Maestà il 5 novembre 1868 sul Decreto che autorizza maggiori spese sul bilancio del 1868 del Ministero de' Lavori Pubblici*, in «Collezione Celerifera», 1869, vol. II, pp. 1491-1492, G. Di Bella, *Le piene del Ticino a Sesto Calende*, Contributi di storia locale, Associazione pro Sesto Calende, Trevisago, Litografia Selgraph - Cocquio, 2005, p. 8.

⁹ S. Castenetto, M. Sebastiano, *Casamicciola. Terremoto e provvedimenti legislativi. Casamicciola - I terremoti del 1881 e del 1883*, in *Il terremoto del 28 luglio 1883 a Casamicciola nell'isola d'Ischia: la cronaca, il contesto fisico, storico e sociale, i soccorsi, la ricostruzione e le fonti documentarie del primo grande terremoto dopo l'unità d'Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, Servizio sismico nazionale, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998, pp. 159-163. S. Botta, *Politica e calamità: Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma, Rubbettino, 2013, pp. 247-266.

A questa fase segue, infine, quella rappresentata dai terremoti che si susseguirono a partire da quello della Marsica del 1915 con il quale si avviò il processo di consolidamento del corpus normativo.

Come si vedrà in quest'ultima sezione, individuabile nel capitolo IX, ci si soffermerà sulle principali innovazioni apportate da alcune leggi fondamentali che permisero di dar vita, alla fine della seconda guerra mondiale circa, ad un corpo normativo cospicuo e al raggiungimento di una prima formulazione del concetto di calamità, passaggi questi ultimi prodromici per le future leggi fondamentali istitutive della protezione civile: la legge 8 dicembre del 1970 n. 996 e la legge 24 febbraio 1992 n. 225.

Capitolo I

La lenta gestazione di una legislazione delle pubbliche calamità

1. Gli anni '60 e '70 dell'Ottocento. Le calamità nell'Italia unita

All'indomani dell'Unità, il Governo italiano non disponeva di una legislazione adeguata alla gestione delle emergenze causate da catastrofi naturali sebbene gli Stati preunitari avessero avuto in precedenza, nei rispettivi apparati normativi, alcune preziose leggi che avrebbero potuto e dovuto ispirare il legislatore dell'esperienza unitaria. Storicamente, infatti, la penisola italiana e la Sicilia, date la particolare conformazione geografica¹ e le peculiarità idrogeologiche, sono sempre state teatro di grandi catastrofi naturali di ogni genere (alluvioni, terremoti, maremoti ed eruzioni).

Non a caso, perciò, già le legislazioni degli stati preunitari, spesso contenevano provvedimenti riguardanti la gestione di simili calamità e, in alcuni casi, non solo relativamente alla fase emergenziale ma anche con riferimento all'opera di prevenzione dell'evento e di ricostruzione degli edifici (come vedremo, la prevenzione per lungo tempo non fu contemplata dai governi dello stato unitario) tenendo conto delle peculiarità geografiche del territorio danneggiato.

Nel Regno di Napoli, per esempio, furono numerosissimi i terremoti che segnarono in particolare la Calabria, la Basilicata e la Sicilia e che portarono alla promulgazione di alcune importanti norme edilizie emanate il 20 marzo 1784 a seguito del terremoto del 5 febbraio 1783 in Calabria e nel messinese. Come segnalò Luigi Fulci, in quell'occasione tutte le strutture costruite secondo le norme edilizie borboniche del 1784 risultarono essere adatte ai quei territori a così alto rischio sismico tanto che resistettero ad un secolo di distanza ai terremoti del 1894, 1905 e 1908 che si ricordano ancora oggi per gli ingenti danni che causarono, in particolare, quello del 28 dicembre del 1908. Inoltre l'autore ricorda come per Messina, dopo il terremoto del 1908, non vennero seguite le medesime norme edilizie emanate nel 1784, preferendo costruire la cosiddetta "palazzata", cioè corpi di case edificati sulla marina con criteri totalmente difforni (per altezza degli edifici, per la mancanza di intelaiature, incatenamenti) dalla legislazione edilizia borbonica².

¹ Come venne poi dimostrato nel 1912 dallo scienziato tedesco Alfred Wegener le ragioni della sismicità così elevata della nostra penisola derivano dal fatto che l'Italia si trova esattamente sul margine di due grandi placche: quella africana e quella euroasiatica e che, il movimento di queste, provoca accumuli di energia che talvolta scaricano sottoforma di terremoti. Le informazioni sono state reperite sul portale dell'Enciclopedia degli Idrocarburi della Treccani <http://www.treccani.it/enciclopedia/tettonica/>

Anche nello Stato Pontificio si registrarono numerose scosse nel corso dei secoli³ tanto da portare il pontefice Pio IX alla promulgazione, il 28 aprile del 1860, di un moderno regolamento edilizio a seguito del grave terremoto del 22 agosto del 1859 a Norcia: il cosiddetto *Regolamento edilizio per la città di Norcia*⁴. La modernità del provvedimento, anche in tal caso, risiedeva proprio nell'intento di prevenire i danni di futuri terremoti in quelle zone che, periodicamente, divenivano teatro di grandi tragedie a causa della estrema sismicità del suolo.

Analogo discorso va fatto per la gestione dei fiumi, in particolare quelli dell'area padana, ma anche dell'area aretina, i quali ciclicamente, nel corso dei secoli, misero in ginocchio le popolazioni locali e per i quali venne prestata, nei secoli XVIII e XIX, attenzione ancora maggiore in termini di gestione e prevenzione degli eventi calamitosi⁵.

La maggiore organizzazione di queste aree era derivata in passato dall'esigenza di gestire i territori in modo tale da permettere alle popolazioni locali di svolgere le normali attività economiche quali agricoltura, pesca e pastorizia.

Per tali motivi, nella zona di Ferrara, Modena e Verona, le istituzioni che si susseguirono nel corso dei secoli caratterizzarono la loro azione di governo proprio nel senso di adottare sistemi sempre più complessi in materia idraulica; sistemi che solo in minima parte furono ripresi poi dalla legislazione dello Stato italiano, la quale invece venne integralmente uniformata a quella sabauda⁶.

All'indomani dell'Unità, il modello amministrativo adottato fu quello piemontese ideato da Cavour e formulato nella legge del 1853 per il riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato⁷. Si tratta, in particolare, della legge 23 marzo 1853, n. 1483, e del relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611, il cui modello venne recepito dal neonato Stato unitario⁸.

Questa disciplina, tuttavia, non conteneva nessuna norma in particolare per la gestione delle calamità naturali. L'unico elemento rilevante da sottolineare che emergeva con chiarezza era quello relativo

² L. Fulci, voce *Terremoto*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, pp. 616 e ss.. Sul punto si veda anche E. Colagrosso, voce *Terremoti*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. XII, parte II, Torino, Utet, 1940, p. 82.

³ G. Moroni, voce *Terremoto*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, vol. LXXIV, Venezia, Tip. Emiliano, 1855, pp. 220-241; L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., pp. 624 e ss..

⁴ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., pp. 624-626.

⁵ *Inondazioni in Firenze del 3 e 6 novembre 1844 e 1864: provvedimenti e soccorsi del Governo Granducale e dell'italiano*, Firenze, Edit. Augusto Guerrini, 1864, pp. 10 - 19; F. Cazzola, *La terra costruita: Ferrara e la bonifica*, in «Terre ed acqua: le bonifiche ferraresi nel delta del Po», a cura di A. M. Visser Travagli e G. Vighi, Ferrara, Gabriele Corbo editore, 1989, pp. 35-50

all'intento di rendere non solo più rapida, ma soprattutto unitaria l'attività amministrativa, puntando in particolare a far sì che l'intero apparato diventasse perfettamente controllabile dal Governo centrale⁹. In questo sistema, tuttavia, la gestione delle calamità non veniva assolutamente contemplata non trovando che pochi richiami limitatamente alla gestione delle acque e nulla riguardo terremoti, eruzioni.

Parallelamente all'estensione della legge del 1853, sulla scia del medesimo disegno accentratore cavouriano, nel 1861 fu estesa un po' alla volta a tutte le regioni d'Italia la legge Rattazzi¹⁰ n. 3702, del 23 ottobre 1859, la nuova legge comunale e provinciale, promulgata due anni prima per il Regno Sabauda che, nonostante alcune modifiche avvenute pochi anni dopo con la legge 20 marzo 1865 sull'unificazione amministrativa, lasciò invariato l'impianto organizzativo di ispirazione sabauda. A pochi mesi di distanza

⁶ Percorrendo a ritroso la storia idraulica di quelle zone è possibile imbattersi in numerosi progetti e piani di intervento idraulico rispondenti alle specifiche esigenze di quelle zone. Già a cavallo tra XVII e XVIII secolo, infatti, si possono incontrare alcuni importanti progetti di bonifica per quell'area. Ciò che è importante rilevare in questa sede è che nel corso dei secoli, si realizzarono sempre interventi rilevanti sul territorio volti sicuramente a migliorare lo sfruttamento delle terre ma dando sempre importanza all'aspetto della prevenzione. Sin dall'epoca rinascimentale, infatti, momento di grande crescita per la scienza e la tecnica, si realizzarono importanti interventi volti a raggiungere questi scopi. I progetti di bonifica, fortificazione degli argini etc., rispecchiarono, evidentemente, i diversi momenti storici in cui gli interventi vennero realizzati, pertanto, se nel Seicento ci si limitava ad approntare un sistema in grado di agevolare l'operato dell'uomo in termini di superfici coltivabili e di sicurezza sui luoghi in caso di piene, già nel Settecento ed ancor di più nell'Ottocento, oltre alla prospettiva della messa in sicurezza si mirava al miglior sfruttamento del territorio attraverso modifiche che ne avrebbero aumentato le zone coltivabili. Tutto ciò veniva realizzato sia attraverso opere importanti a livello strutturale (costruzione di arginature, raccolta delle acque piovane in una rete di canali per evitare l'allagamento, divisione delle acque "alte" e "basse") sia attraverso un'opera continua di monitoraggio e manutenzione da parte delle istituzioni locali. T. Menzani, *La bonifica fra cultura economica e ambientale. Il caso delle valli emiliano-romagnole (secc. XVII – XVIII)*, in «Storicamente», Studi e ricerche, 2010, rivista on line consultabile presso http://storicamente.org/menzani_bonifica_ferrarese_renana#top ; M. Proto, voce, *Fiumi*, in «Dizionario storico Ottocento ferrarese», 2011, rivista on line consultabile presso <http://www.ottocentoferrarese.it/component/k2/item/40.html>

⁷ Il testo in oggetto è la legge 23 marzo 1853 n. 1483 e il relativo regolamento approvato con regio decreto 23 ottobre 1853 n. 1611.

⁸ All'indomani dell'Unità, infatti, si avvertì sia l'urgenza di stabilire regole uniformi per la gestione del pubblico denaro in tutto il territorio nazionale sia la necessità di predisporre gli elementi e le norme per avere un unico bilancio. Furono così emanati i regi decreti 3 novembre 1861, n.302 e n. 303. Poco dopo, furono emanati i regi decreti 13 dicembre 1863, n. 1582 e n. 1628 con i quali si eliminarono le differenze che esistevano fra le diverse parti del Regno nei servizi di contabilità e di tesoreria. Con il regio decreto n.1582 furono riordinati uniformemente gli Uffici Provinciali del Tesoro mentre con il regio decreto. n.1628 fu approvato un regolamento di contabilità comune a tutte le parti del Regno.

⁹ L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma Bari, Laterza, 2004, p. 397 e ss.; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 79 e ss; G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in «Studi storici», vol. XXXIV (1993), n.2-3, p.463; S. Spuntarelli, *L'Amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 43 e ss.

¹⁰ La prima legge comunale e provinciale del futuro Regno italiano che ridisegnò in parte le geometrie organizzative della penisola, dividendo il territorio del Regno in province, circondari, mandamenti e comuni e che pose a capo di ogni provincia un Governatore presto sostituito dal prefetto legge 23 ottobre 1859 numero 3702.

infine, con legge 25 giugno 1865 n. 2359, venne promulgato un altro tra i provvedimenti fondamentali per il nuovo assetto amministrativo del Regno riguardante l'espropriazione per pubblica utilità. Anche qui, taluni poteri attribuiti al Prefetto o al Sindaco potevano costituire lo strumento per la gestione delle emergenze calamitose.

Nel complesso, le leggi unitarie, tutte di ispirazione sabauda, individuarono nei Prefetti, nei Sindaci e negli Enti locali le autorità incaricate della gestione delle calamità naturali, ma non ne precisarono nel dettaglio i poteri, né tanto meno costruirono la disciplina sulle calamità naturali come un corpo unitario a sé stante, limitandosi invece a dettare una disciplina generale nelle leggi organiche (legge comunale e provinciale e legge sulle espropriazioni) senza null'altro prevedere per poter gestire l'emergenza e per poter guidare le fasi successive alla stessa.

In questo quadro infine, si inserisce la normativa disciplinante gli uffici del Genio Civile e la materia delle opere pubbliche, che è del pari figlia di quella sabauda. Il primigenio nucleo del Genio Civile lo si rinviene, infatti, nelle regie patenti del 19 marzo 1816 emanate nel Regno di Sardegna all'indomani della Restaurazione¹¹.

In base ad un successivo provvedimento datato 1° maggio 1816, Determinazioni di S.M. relative all'organizzazione del Corpo Reale del Genio, il gruppo di ingegneri idraulici civili veniva inserito all'interno degli uffici del Genio Militare a sua volta sottoposto agli ordini del Comandante posto a capo del Corpo reale del Genio¹².

Il primo provvedimento disciplinante il corpo del Genio civile italiano fu il decreto 20 novembre 1859 n. 3754 con il quale Vittorio Emanuele II riformò l'ordinamento del servizio delle opere pubbliche attribuendo al Ministero dei Lavori Pubblici una serie di competenze in tema di grandi opere. Con regio decreto del 25 luglio 1861 n. 148, la legislazione piemontese su questa materia venne estesa a tutta la penisola mentre i corpi di ingegneri di acque, ponti e strade delle province toscane, napoletane e siciliane furono sottoposti alla gestione del Corpo reale del Genio civile d'Italia.

¹¹ Con le regie patenti del marzo del 1816 il re ordinò che l'allora *Azienda generale de' ponti e strade* assumesse il titolo di *Intendenza generale de' ponti, strade, acque e selve* prescrivendo le modalità di esercizio del medesimo ufficio. Nel provvedimento, all'articolo due, dispose che all'interno del *Corpo Reale del genio militare* si costituisse un corpo di ingegneri civili che avrebbero fatto parte della medesima classe e che avrebbero agito sotto la direzione dell'Intendenza. *Regie patenti del 19 marzo 1816*, in *Raccolta degli atti di governo di S.M. il re di Sardegna*, Torino, Tipografia Pignetti, vol. III, 1843, pp. 434 – 436; S. Botta, *Politica e calamità: Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma, Rubbettino, 2013, p. 185

¹² Il Corpo si componeva di tre classi denominate: Stato Maggiore del Genio Militare, Zappatori del Genio Militare e Genio Civile. *Determinazioni del 1 maggio 1816*, in *Raccolta degli atti di governo di S.M. il re di Sardegna*, Torino, Tipografia Pignetti, vol. III, 1843, pp. 638 - 653.

Due anni dopo, si promulgò il già citato testo di legge 2248 del 1865 che ridisegnò le aree di competenza tra Genio civile e Ministero dei Lavori Pubblici¹³.

In questo momento l'interesse principale era quello di rafforzare il più possibile la scarna rete ferroviaria della penisola, pertanto, lo Stato optò per il decentramento amministrativo in tema di costruzione e manutenzione di strade, riservandosi di intervenire per la costruzione e manutenzione della rete ferroviaria. Fu così affidata l'esecuzione dei lavori agli uffici comunali e provinciali distinti da quelli del Genio civile.

La gestione delle acque pubbliche invece venne lasciata, da una parte, alla competenza dello Stato centrale per le categorie espressamente previste e, dall'altra, alla gestione provinciale¹⁴. L'esercizio di questi poteri, da un punto di vista tecnico invece, veniva affidato al Corpo reale del Genio civile.

Nel 1870 inoltre, con l'emanazione del *Regolamento per la custodia, difesa e guardia dei fiumi, torrenti, ed opere annesse*, furono ulteriormente definiti gli ambiti di operatività del Genio civile, del Ministero dei Lavori Pubblici, del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici presieduto dal Ministero medesimo e dalle Province. Qui, mantenendo l'impostazione centralista, venne prevista una attività di coordinamento tra enti locali, potere esecutivo centrale e periferico, rappresentati dal Ministero, dal Prefetto, dal Sindaco e dal Genio civile. La diretta custodia degli argini dei fiumi e torrenti venne affidata a Custodi, Sottocustodi e Guardiani, tutti dipendenti dal Prefetto e dal Consiglio di Prefettura. La competenza, invece, sui tratti inferiori dei fiumi e torrenti, fu affidata agli uffici del Genio civile i quali avevano il compito, come previsto al *Titolo terzo, Servizio di guardia in tempo di piena*, di vigilare ed eventualmente intervenire nei tratti inferiori dei corsi d'acqua coadiuvando il lavoro di vigilanza con quello degli altri uffici e ricevendo da questi «col mezzo più pronto e sicuro annunzio della piena»¹⁵.

E' su questo quadro normativo che si deve rivolgere l'attenzione per avviare lo studio oggetto del presente lavoro. Come accennato nelle premesse della trattazione, il Regno d'Italia in questa fase non presta particolare attenzione al tema della gestione o prevenzione delle calamità naturali di qualsiasi tipo facendo affiorare l'idea che l'emergenza, di tale natura almeno, non costituisse una macchina istituzionalmente definita¹⁶.

¹³ S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 190.

¹⁴ Sulla disciplina delle acque dopo l'Unità, si rimanda a G. Astuti, voce *Acque (storia)*, in «Enciclopedia del diritto», vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 346-387; F. Caporale, *La disciplina delle acque. L'apporto dell'avv. Carlo Negroni*, in *Avvocati protagonisti e rinnovatori del primo diritto unitario*, a cura di S. Borsacchi, G.S. Pene Vidari Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 239-260.

¹⁵ *Regolamento Per la custodia, difesa e guardia dei fiumi, torrenti e opere annesse* 15 febbraio 1870, art. 57 e ss..

Unica attenzione, come abbiamo potuto constatare, era riservata alla gestione dei corsi d'acqua per i quali era stato riservato maggiore interesse in quanto, sin dall'inizio, la costruzione e risanamento delle opere pubbliche sembravano fondamentali per la crescita del nuovo Regno oltre al fatto che, per tale ambito, esisteva già da tempo nell'ordinamento amministrativo sabaudo un corpo come quello del Genio civile che da decenni si occupava della materia.

Alla base di questa visione vi era una concezione dello Stato dettata evidentemente dalla imperante dottrina liberale condivisa dalla nuova classe politica chiamata a governare il giovane Regno.

Nella cornice dello Stato di diritto ormai consolidata nella seconda metà dell'Ottocento, l'azione dello Stato sembrava infatti dover essere tutta protesa alla salvaguardia di diritti e libertà individuali della classe politica egemone, quella borghese, e a garantire il controllo delle masse da parte del potere politico espressione del ceto dominante¹⁷. Ciò comportò, evidentemente, l'idea che lo Stato dovesse essere il più snello possibile, dovendo fornire solo «buone leggi e servizi d'interesse pubblico, anche e forse in primo luogo per ridurre gli ostacoli materiali posti alla natura della crescita dell'Italia»¹⁸. Questa concezione comportava quindi l'idea che la cosa pubblica non dovesse misurarsi con l'eccezionalità di eventi catastrofici in grado di sconvolgere il Paese intero. Per lungo tempo, almeno fino al primo decennio del XX secolo, l'emergenza di tal tipo venne infatti concepita nella dimensione "minimalista" e "centralista"¹⁹ e, pertanto, capace di coinvolgere lo Stato solo lo stretto necessario possibile. Questa visione comportava, evidentemente, la costruzione di un sistema amministrativo in grado di rispondere alle suddette esigenze ed infatti, il sistema che ne venne fuori, come vedremo, si fondò proprio su questi presupposti²⁰. Alla visione

¹⁶ S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 65, pp. 133 e ss.; F. Pizzaroni, *Lo stato liberale e la gestione dei sismi nella documentazione dell'Archivio Centrale dello Stato*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», V-VI, 2009 – 2010, pp. 65-88.

¹⁷ M. Foucault, *Nascita della biopolitica*, Lezione del 17 gennaio 1979, in *I corsi al Collège de France: i Résumés*, a cura di A. Pandolfi, Milano, Feltrinelli, 1999, pp. 13- 53; R. Ruffilli, *Istituzioni Società Stato / II. Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 436 e ss.; M. Nigro, *Il ruolo dei giuristi nello stato liberale*, in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1963-1981.

¹⁸ S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 63

¹⁹ S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 63; sul punto si richiamano anche le opere di R. Ruffilli, *Istituzioni Società Stato / II. Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, cit., pp. 499 e ss.; S. Spuntarelli, *L'Amministrazione per legge*, cit., p. 17 e ss.,

²⁰ Sabino Cassese in una delle sue opere tratteggiò le due condizioni che permisero la nascita di un apparato amministrativo che garantì la stabilità ad uno Stato retto da un potere politico inevitabilmente fragile ed instabile ma che fu costantemente sorretto, in tutta la prima fase, da un sistema amministrativo forte e permanente. Cassese individua due condizioni che permisero tutto ciò: una riguardava i rapporti tra politica e amministrazione, l'altra i rapporti tra apparato politico e società civile. S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 12 e ss..

poc'anzi prospettata se ne aggiungeva una seconda, quella "paternalistica",²¹ che emergeva dalle leggi che garantivano uno spazio di azione sempre apprezzabile ai corpi morali e agli istituti di beneficenza, ai quali veniva affidata l'opera di sostegno per gli sventurati danneggiati da ogni sciagura.

Questa impostazione, però, cominciò a scricchiolare già sul finire degli anni '80 senza che, tuttavia, la dottrina ne prendesse seriamente coscienza se non per alcuni interventi isolati che, tuttavia, non riuscirono, in un primo momento ad avviare un serio dibattito sul problema²².

Marco Minghetti,²³ in un articolo pubblicato nel novembre 1885 nella *Nuova antologia*, denunciava questa arretratezza della classe politica liberale rispetto alle nuove esigenze di una società nuova, più complessa e articolata di quella monoclasse di età risorgimentale ma non sembrò avere grosso seguito. Ancora dieci anni dopo, il marchese Francesco Nobili – Vitelleschi, nella stessa rivista, denunciando la pericolosa tendenza sull'uso smodato dei decreti legge (che si approfondirà in altra sede), segnalava l'incapacità dello Stato governatore ed amministratore di rispondere ad una società nuova, pluralista a suo dire a seguito dell'allargamento del suffragio, portatrice di nuove istanze diverse da quelle di cui si faceva portatrice la società risorgimentale²⁴.

Su questo sfondo vedremo nei prossimi capitoli come negli anni il legislatore introdusse, in occasione di alcuni eventi cruciali, elementi che si innestarono nella struttura amministrativa italiana, sulla scia del nuovo criterio di "differenziazione" fino ad allora rifiutato²⁵ producendo, parallelamente, sconvolgimenti nel campo del diritto comune ed aprendo prospettive *de iure condendo* non trascurabili dalla

²¹ Dalle relazioni, narrazioni e dai rapporti dei prefetti emerge, peraltro, l'altra faccia della società italiana di fine Ottocento: la dimensione solidaristica, del tutto svincolata da permessi o controlli governativi. Quest'ultima, infatti, era sempre presente in occasione delle calamità, giungendo sistematicamente, ai danneggiati dalle catastrofi, ingenti somme di denaro elargite dai privati di tutta Italia. Si segnala, in proposito, la narrazione fatta da uno sconosciuto che racconta dell'inondazione di Firenze avvenuta nel novembre 1864, paragonandola a quella del 1844 gestita dal Granduca Leopoldo. Tralasciando i toni sprezzanti con cui accusa il Governo italiano e i suoi "degni rappresentanti" (il Prefetto, il Sindaco ed alcuni deputati fiorentini), di assoluta negligenza e di scarso spirito caritatevole («la carità è più ricca e generosa della filantropia [liberale]»), l'ignoto autore riporta fedelmente tutte le somme pervenute in soccorso dei fiorentini, elogiando il grande spirito caritatevole di questo popolo; Anon., *Inondazioni in Firenze del 3 e 6 novembre 1844 e 1864: provvedimenti e soccorsi del Governo Granducale e dell'italiano*, cit., pp.38-40. È interessante segnalare come in quella occasione la stampa, come denuncia l'autore, abbia sempre difeso il governo elogiandone l'operato. Sul ruolo della stampa, dell'opinione pubblica e sulle scelte legislative si rinvia a S. Botta, *Politica e calamità*, cit., pp. 563 e ss.; S. Ventura, *I terremoti italiani e la protezione civile*, in «Storia e futuro, Rivista di Storia e Storiografia», n. 22, 2010, pp. 2-24.

²² Sulla crisi dello stato monoclasse di fine secolo e della conseguente "decomposizione dello Stato moderno" si rinvia a S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, Società editrice libraria, 1910, pp. 379-396. Per un'analisi sull'evoluzione dello Stato moderno tardo ottocentesco si veda G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 280 e ss; S. Spuntarelli, *L'Amministrazione per legge*, cit., pp. 40 e ss.

²³ M. Minghetti, *Il cittadino e lo Stato*, in «Nuova Antologia», vol. LXXXIV, serie VII, fasc. XXI, 1885, pp. 5-41.

²⁴ Nobili – F. Vitelleschi, *Del parlamentarismo in Italia*, in «Nuova Antologia», vol. LVI, serie III, fascicolo VIII, 1895, pp. 624-644.

dottrina e dalla giurisprudenza che, finalmente, divennero entrambe attrici del fenomeno di edificazione del futuro diritto delle pubbliche calamità che si potrà scorgere a partire dei primi anni del 1900.

Le primissime leggi contenenti strumenti per fronteggiare l'emergenza furono quelle emanate nel 1865 per la riorganizzazione dell'apparato amministrativo. Il primo testo fondamentale che si incontrava scorrendo le pagine della Gazzetta Ufficiale del Regno era la legge del 1865 allegato A, la legge sull'Amministrazione comunale e provinciale del Regno, nella quale si incontrava all'articolo 3, comma 3°, la generica dicitura: «(il Prefetto) Veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, in caso d'urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio» ed in seguito, all'articolo 104 circa le attribuzioni del Sindaco si affermava: «Appartiene pure al Sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica sulle materie di cui al numero dell'articolo 138», articolo 138, n°. 6 "i regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai comuni"; non una parola quindi su eventi specifici ma generici riferimenti al fine, sembra, di lasciare ampio margine d'azione a livello locale.

Nel testo del 25 giugno del 1865 n. 2359, invece, il legislatore si spingeva oltre, trattandosi di opere pubbliche, dichiarava all'articolo 71 titolato *Delle occupazioni nei casi di forza maggiore e di urgenza* : «Nei casi di rotture di argini, di rovesciamento di ponti per impeto delle acque e negli altri casi di forza maggiore e di assoluta urgenza, i Prefetti ed i Sottoprefetti, previa la compilazione dello stato di consistenza di fondi da occuparsi, possono ordinare l'occupazione temporanea dei beni immobili che occorressero all'esecuzione delle opere all'uopo necessarie. Se poi l'urgenza fosse tale da non consentire nemmeno l'indugio richiesto per far avvertito il Prefetto o il Sottoprefetto, ed attenderne il provvedimento, il Sindaco può autorizzare l'occupazione temporanea dei beni indispensabili per l'esecuzione dei lavori sovra indicati, con l'obbligo però di partecipare immediatamente al Prefetto o Sottoprefetto la concessa autorizzazione». Sul testo, si instaurerà un intenso dibattito in giurisprudenza ed in dottrina dato l'uso distorto fattone nella prassi soprattutto in seguito al terremoto di Reggio Calabria e Messina.

²⁵ Su questo aspetto è interessante segnalare come molti abbiano intravisto la causa di questo cambiamento anche nella situazione disastrosa in cui gravava il Mezzogiorno ancora alla fine del '800 che avrebbe portato, così, alla creazione di organismi e procedure ad hoc, che, seppur sorti provvisoriamente, finirono per collocarsi stabilmente nella geometria amministrativa. Sul punto si rinvia a M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. XII, 1962, pp. 552-578; G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, cit., pp. 463- 527.

2. La riorganizzazione del Ministero dell'Interno e l'istituzione dei Fondi per spese impreviste

Parallelamente alla promulgazione delle suddette leggi per la riorganizzazione dell'apparato amministrativo nel suo complesso, è possibile osservare il percorso che seguì la struttura organizzativa del Ministero dell'Interno, l'amministrazione protagonista per la materia delle pubbliche calamità che, in questi anni di edificazione dell'apparato burocratico, sembrava non dedicare alcuna specifica sezione, o meglio ufficio speciale, alle calamità naturali.

Nonostante il Paese fosse un territorio particolarmente soggetto a calamità di ogni tipo, infatti, nell'ottica liberale non rientrava nell'ambito di competenza statale la gestione di emergenze scaturite da calamità. Gli unici eventi calamitosi, che solo marginalmente venivano contemplati, erano le frane e le alluvioni per le quali, come letto in precedenza, era prevista l'espropriazione temporanea a norma dell'articolo 71. Tale atteggiamento, dovuto alla convinzione che lo Stato dovesse intervenire solo nel caso di attività rientranti nella categoria "opere pubbliche", veniva così confermato dalle diverse Divisioni in cui era organizzato il ministero agli inizi del 1862, struttura che rimase intatta fino al 1870 anno in cui subì alcune modifiche relativamente agli uffici interni.

Le Divisioni erano dieci e di queste la quarta e la quinta erano quelle alle quali era demandata la materia civile, quella alla quale appartenevano anche le questioni legate alle pubbliche calamità. Proprio la Divisione quinta, infatti, sezione prima e quarta era competente per la gestione dei servizi di beneficenza sempre affidati agli istituti per le opere pie²⁶. Nelle disposizioni che disciplinavano le funzioni di questa divisione, però, si rinvenivano solo massime generali che servivano a regolamentare la vita di questi istituti, lasciando poi la gestione del denaro che veniva erogato da privati a seguito di eventi calamitosi, a commissioni che per consuetudine nascevano spontaneamente sul posto a seguito della catastrofe. Il denaro proveniente dalla carità privata e le poche sostanze di cui disponeva la provincia si rivelavano spesso, infatti, le uniche risorse economiche da poter destinare alle zone colpite.

Il concetto d'intervento dello Stato, così lontano da quello di assistenza e beneficenza, veniva inoltre confermato dalla consultazione di altre fonti: le discussioni parlamentari, le riviste e le disposizioni normative, dalle quali emerge un dato ulteriore. Tra il 1861 e il 1878, nonostante si fossero verificati 13 eventi calamitosi tra terremoti, inondazioni ed eruzioni rilevanti in termini di danni cagionati e di perdite di vite umane²⁷, si rilevava come le calamità fossero rintracciabili solamente sotto le voci alfabetiche *Bilancio passivo e Spese nuove e maggiori sui bilanci*. A riprova della inefficienza e della carenza dello Stato in simili occasioni, è sufficiente citare la corrispondenza intercorsa nel 1870 tra Prefetti in occasione del terremoto del cosentino.

²⁶ Per maggiori dettagli sullo sviluppo delle competenze del Ministero dell'Interno si veda F. Pizzaroni, *Lo stato liberale e la gestione dei sismi nella documentazione dell'Archivio Centrale dello Stato*, cit., pp. 65-88.

L'11 ottobre del 1870 il Prefetto Miani della Provincia di Cosenza, inviava una circolare a tutti i Prefetti del Regno nella quale informava del grave disastro avvenuto nella giornata del 4 e chiedeva che venissero inviati sussidi per sostenere la popolazione. Ricordava inoltre come dal Governo, dalla Deputazione Provinciale di Cosenza, Catanzaro e Caserta fossero subito arrivati i primi aiuti in denaro che, tuttavia, non si erano dimostrati assolutamente sufficienti a sopperire ai bisogni della popolazione. Lo stesso raccontava, infatti, che più di 100 persone erano state sepolte dalle macerie e che centinaia di famiglie avevano perso la propria abitazione non solo a Cosenza, ma anche nei comuni della Sila. Nonostante tutto, le amministrazioni locali, non potevano che contare sulla beneficenza piuttosto che su un serio supporto da parte del Governo²⁸.

Questa concezione delle calamità naturali trova infine riprova anche in un altro percorso, relativo alla storia del nostro apparato amministrativo, quello della gestione della Contabilità generale dello Stato.

Il 3 novembre 1861 venne introdotto il regio decreto n. 302 sulla Contabilità generale dello Stato nel quale si prevedeva che il bilancio si costituisse in entrate e spese ordinarie e straordinarie. Nel *Titolo I Della formazione del bilancio*, il provvedimento recitava che il bilancio si componeva di entrate e spese *ordinarie e straordinarie* e proseguiva definendo *straordinarie* tutte le spese non previste, quelle cioè che non componevano la voce spese ordinarie; disponeva poi all'art. 6 che ogni spesa straordinaria, maggiore di lire 30.000 derivante da causa nuova, venisse approvata con legge speciale affinché venisse ricompresa nel bilancio. Nel *Capitolo II, Dell'approvazione delle spese che eccedono i crediti stanziati nei bilanci*, era previsto, agli

²⁷ 1862 i fiumi Sennio, Savio, Reno, Montone, Ronco e Po inondano le zone del Modenese e Bolognese, 1862 inondazione del Reno nel Ferrarese sud orientale, 1864 inondazione di Firenze, 1865 eruzione dell'Etna e conseguente nascita del Monte Santorino, 1868 inondazioni del Po e del Ticino, 1870 terremoto nel cosentino di magnitudo 6.10, 1870 inondazione del Tevere, 1872 eruzione del Vesuvio, 1872 rottura degli argini ed inondazione del Po a Guarda Ferrarese, a nord-ovest di Ferrara, 1872 rottura degli argini ed inondazione del Po a Ronchi di Revere, Ferrara, 1873 terremoto nel bellunese di magnitudo 6.32, 1878 straripamento della la Bormida (Piemonte), 1878 straripamento del Volturno, Garigliano e Rapido (Terra di Lavoro). Le notizie relative alle calamità sono state reperite presso il portale storico dell'Istituto di Geofisica e Vulcanologia al seguente link http://emidius.mi.ingv.it/DBMI11/query_eq/; *Inondazioni in Firenze del 3 e 6 novembre 1844 e 1864: provvedimenti e soccorsi del Governo Granducale e dell'italiano*, 1864. Di seguito la legislazione emanata per far fronte agli eventi calamitosi dei quegli anni: legge 30.6.1872 n. 889 che proroga il pagamento delle imposte dirette nei comuni danneggiati dalla eruzione del Vesuvio; legge 30.6.1872 n. 890 che autorizza una spesa straordinaria per riparazioni ai guasti cagionati alle opere idrauliche dalle piene del Po e del Ticino nel 1872; legge 30.6.1872 n. 891 cosiddetta legge Lanza portante provvedimenti per i danneggiati dalle inondazioni del Po e del Ticino; regio decreto 1.8.1872 n.939 che sospende la scadenza dei pagamenti delle imposte dirette nei Comuni di Massa di Somma e di San Sebastiano danneggiati dal Vesuvio; regio decreto 11/08/1872 n. 963 che sospende la scadenza dei pagamenti delle imposte dirette in alcuni comuni delle provincie di Ferrara e di Pavia che furono danneggiati dalle inondazioni del Po e del Ticino; *Atti parlamentari del Regno (d'ora in APR), Camera dei Deputati, Leg. XI, sessione 1871-1872, vol. I, tornata del 4 giugno 1872, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1872, pp. 2521-2525; APR, Discussioni della Camera dei Deputati, Leg. XIII, sessione del 1878-1879, vol. VIII, tornata del 18 giugno 1879, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1879, p. 7602 – 7607.*

²⁸ Archivio di Stato di Teramo, *Prefettura*, II 7, serie I, categoria XLIX, circolare n. 890 del 11 ottobre 1870, b. 320/20.

articoli 11, 12 e 13 il caso in cui fosse necessaria una spesa nuova per la quale non fosse sufficiente la somma assegnata nel relativo capitolo e, pertanto, ammetteva la promulgazione di una legge speciale nella quale venivano indicati i modi di sopperirvi.

Prevedendo poi il caso in cui le Camere non erano adunate, all'art. 13 veniva ammessa la possibilità da parte del Ministero delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, di promulgare decreti reali che disponessero la maggiore spesa, alla cui promulgazione seguiva la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e la conversione in parlamento. Nell'intento di addivenire ad un piano di riforme della contabilità di Stato adeguata alle nuove esigenze del Regno, nel 1867, si avviava anche in questo campo una stagione di riforme che vide una prima "sintesi" nella legge 22 aprile del 1869 n. 5026 che istituiva la Ragioneria generale dello Stato arricchendo di sole piccole correzioni l'impianto ormai consolidato relativo alla struttura del bilancio nei capitoli relativi alle *spese straordinarie nuove*. Nel testo, al *Titolo II, Della contabilità generale dello Stato. Capitolo II. Del bilancio e dell'anno finanziario*, si trovano una serie di articoli dedicati proprio all'iter legislativo da seguire nel caso di "passivi imprevisti".

Secondo la nuova legge, il bilancio definitivo doveva venire presentato i primi giorni di marzo dal Ministero delle Finanze per la conversione, distinguendo all'art. 28, due tipi di entrate e spese: ordinarie e straordinarie e le prime in fisse e variabili.

Le entrate e le spese di entrambe le tipologie, venivano ripartite in capitoli e, nel caso di spese straordinarie derivanti da causa nuova eccedenti la somma di lire 30.000, dovevano venire approvate con Legge speciale per poter essere ricomprese in tutto o in parte nel bilancio.

All'articolo 31, però, veniva precisato che, qualunque spesa nuova, dopo l'approvazione del bilancio definitivo, poteva essere disposta purché autorizzata con Legge speciale. All'articolo 32, infatti, il legislatore aveva previsto, al fine di disporre mezzi finanziari nel caso di *deficienze* che si fossero eventualmente manifestate nel corso dell'anno, due particolari capitoli nel bilancio: uno sotto la denominazione *Fondo di riserva*, l'altro *Fondo per le spese impreviste*.

Nel caso di eventi di speciale gravità che comportavano prelevazioni, vennero predisposti all'art. 32 due diverse procedure, una per il primo fondo di tipo "ordinario" ed un'altra per il secondo fondo "speciale". L'articolo al comma IV così disponeva: «La prelevazione di somme dal fondo di riserva e la loro iscrizione ai vari capitoli delle spese obbligatorie e d'ordine, sarà fatta per Decreti del Ministero delle Finanze, registrati alla Corte dei Conti. La prelevazione di somme dal fondo per le spese impreviste, e la loro iscrizione ai vari capitoli del bilancio, o ad un capitolo nuovo, seguirà per Decreti reali promossi dal Ministero delle Finanze dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri»; all'approvazione seguiva poi la

pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, la registrazione alla Corte dei Conti ed infine la conversione in Parlamento.

È in questo fondo che venivano relegate le esigenze che scaturivano da un'eruzione, alluvione o terremoto in quanto si trattava solamente di *spese straordinarie derivanti da causa nuova*, un fatto che comportava, come vedremo, il necessario intervento da parte dei Ministeri preposti alla gestione delle finanze, alla ricostruzione delle opere pubbliche e alla gestione dell'ordine pubblico senza nessuna considerazione per il destino delle popolazioni che vivevano nei luoghi medesimi.

In conclusione, offerto il panorama legislativo presente negli anni '60 dell'Ottocento, è possibile a questo punto, individuare i soggetti che, in caso di disastri, erano chiamati ad intervenire. Ruolo fondamentale, una volta giunte le notizie della catastrofe, era ricoperto dai ministeri: dell'Interno, della Guerra, delle Finanze e di quello dei Lavori Pubblici.

A livello periferico, invece, secondo quanto previsto dalla del 1865, *Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia n. 2248 allegato A*, le figure e gli organismi preposti erano quelli che rappresentavano l'apparato amministrativo a livello locale e che, per espressa disposizione di legge, avevano il potere di agire per prendere tutti i provvedimenti d'urgenza necessari.

In primo piano spiccava il Prefetto (art. 3), seguito dal Sindaco (artt. 103, 104 e 138), dalla Giunta Comunale (art. 94) e dalla Deputazione Provinciale (art. 180). Si vedrà, nei paragrafi successivi, come queste figure potevano intervenire in caso di emergenza.

3. Alcuni casi concreti

3.1. Le inondazioni dei fiumi Po ed Adige del 1868

Andando a considerare casi concreti, è possibile iniziare con una tra le piene più devastante degli ultimi secoli, definita dal Ministro delle Finanze nelle sue relazioni che accompagnavano i testi dei decreti da lui presentati, una esperienza tale per cui «a memoria d'uomo non fu mai visto eguale»²⁹ : le piene del Po del

²⁹ Le piene cui si fa riferimento sono quelle avvenute nell'autunno del 1868 a seguito dell'innalzamento del livello dei fiumi Po, Adige e Ticino. Il quarto giorno del mese di ottobre infatti le acque del Ticino raggiunsero all'idrometro di Sesto Calende l'altezza di m 6,94 mai registrata prima, cfr. *Relazione fatta dal Ministero delle Finanze a Sua Maestà il 5 novembre 1868 sul Decreto che autorizza maggiori spese sul bilancio del 1868 del Ministero de' Lavori Pubblici*, in «Collezione Celerifera», 1869, vol. II, pp. 1491 – 1492, G. Di Bella, *Le piene del Ticino a Sesto Calende*, Contributi di storia locale, Associazione pro Sesto Calende, Trevisago, Litografia Selgraph – Cocquio, 2005, p. 8, *Relazione fatta dal Ministero delle Finanze a Sua Maestà il 9 settembre 1869 sul Decreto che autorizza una spesa straordinaria sui bilanci 1869 e 1870*, cit., pp. 1492 – 1494, P. Boggi, *L'inondazione di Sesto Calende*, Milano, tipografia Alessandro Gattinoni, 1869, pp. 1 – 11.

Ticino dell'autunno del 1868. testi dei decreti da lui presentati, una esperienza tale per cui «a memoria d'uomo non fu mai visto eguale»³⁰ : le piene del Po del Ticino dell'autunno del 1868.

Grazie alla documentazione archivistica e all'opera di due storici di Sesto Calende³¹, uno dei Comuni lombardi colpiti dalle violente piene, conosciamo oggi la cronaca di quei giorni disastrosi rimasti nella memoria storica di quei territori per molto tempo a causa degli ingentissimi danni provocati sul territorio. Dal primo giorno di ottobre del 1868, gli idrometri della zona iniziarono a segnalare livelli del lago Maggiore e del fiume Ticino sempre più alti a causa dello scioglimento delle nevi sulle Alpi e delle continue piogge.

Nei giorni seguenti la situazione peggiorò di ora in ora a causa di raffiche di vento ed uragani che si erano aggiunti alle piogge torrenziali tanto che nel giro di una notte il paese di Sesto Calende si svegliò totalmente allagato. L'acqua in alcune zone del centro arrivava sin a livello dei balconi mentre le case che si trovavano sulle sponde del lago vennero sommerse fin sopra il tetto.

Sin dalle prime ore si attivarono le istituzioni locali, venne prima di tutto allertato l'Ingegnere capo della Divisione residente a Torino che subito si recò sui luoghi ed immediatamente dispose la costruzione di dighe con il legname reperibile.

Parallelamente, come narra Bogni³², il Sindaco locale diede tutti i provvedimenti necessari per procurare ricovero ai danneggiati valendosi dell'opera di alcuni membri della Giunta Municipale e così pure il Sottoprefetto insieme al Luogotenente dei Reali Carabinieri, i quali, ispezionarono i luoghi del disastro per una ricognizione necessaria a prendere tutti i provvedimenti indispensabili. Dallo studio del carteggio sono emersero alcune importanti informazioni.

Prima nota rilevante è la scelta fatta dalla prefettura, in tal caso quella di Milano, di prevedere due differenti modalità di finanziamento, l'una per i Comuni e per i Corpi morali (la Provincia) l'altra per i

³⁰ Le piene cui si fa riferimento sono quelle avvenute nell'autunno del 1868 a seguito dell'innalzamento del livello dei fiumi Po, Adige e Ticino. Il quarto giorno del mese di ottobre infatti le acque del Ticino raggiunsero all'idrometro di Sesto Calende l'altezza di m 6,94 mai registrata prima, cfr. *Relazione fatta dal Ministero delle Finanze a Sua Maestà il 5 novembre 1868 sul Decreto che autorizza maggiori spese sul bilancio del 1868 del Ministero de' Lavori Pubblici*, in «Collezione Celerifera», 1869, vol. II, pp. 1491 – 1492, G. Di Bella, *Le piene del Ticino a Sesto Calende*, Contributi di storia locale, Associazione pro Sesto Calende, Trevisago, Litografia Selgraph – Cocquio, 2005, p. 8, *Relazione fatta dal Ministero delle Finanze a Sua Maestà il 9 settembre 1869 sul Decreto che autorizza una spesa straordinaria sui bilanci 1869 e 1870*, cit., pp. 1492 – 1494, P. Bogni, *L'inondazione di Sesto Calende*, Milano, tipografia Alessandro Gattinoni, 1869, pp. 1 – 11.

³¹ Archivio storico del Comune di Sesto Calende (d'ora in poi ASCSC), cart. 82, titolo XI, (Finanza), anno 1869, fasc. I, XXII; ASCSC, cart. 170, titolo XXI, (Pubblica sicurezza), anno 1868, fasc.I; P. Bogni, *L'inondazione di Sesto Calende*, Milano, tipografia Alessandro Gattinoni, 1869, pp. 3 – 11.

³² P. Bogni, *L'inondazione di Sesto Calende*, cit., p. 39.

privati³³. Secondo elemento interessante è la scelta, anticipatrice dei tempi come vedremo, di istituire, ad opera della Deputazione provinciale (art. 180), per la prima categoria una Commissione Centrale di Beneficenza, amministratrice della Cassa di risparmio, la quale avrebbe, da un lato, stanziato somme per i Comuni colti dalla sciagura e, dall'altro, erogato mutui da restituire in dieci rate da versare con un tasso d'interesse del 5% annuo e garantito coll'estimo e da ogni altra attività del comune. Tutto l'iter burocratico venne inoltre messo a punto proprio per quella occasione, al fine di consentire la regolarità delle procedure. Per i privati danneggiati invece, la Deputazione Provinciale pensò di stanziare un primo fondo di cui le Prefetture avevano dotazione facendo però «fidanza anche della carità privata»³⁴ data l'esiguità della somma stanziata.

La procedura per l'assegnazione, disposta dalla Deputazione provinciale, prevedeva che i Comuni raccogliessero le richieste dei privati con tutta la documentazione necessaria, poi trasmessa alla Giunta che a sua volta avrebbe poi provveduto a trasmetterla alla Commissione provinciale di Milano istituita per i sussidi³⁵.

Dal Governo centrale invece, gli unici provvedimenti furono quelli promulgati dal Ministero delle Finanze secondo le modalità previste dal Regio decreto sulla Contabilità generale n. 302 del 1861.

Veniva in tal modo disposto, ai capitoli 10 e 11, un aumento di spesa per la complessiva somma di un milione di lire per *manutenzione e riparazione d'argini e canali e per eventuali lavori idraulici*. Veniva così autorizzata una spesa maggiore nel modo eccezionale acconsentito dalla legge ma nulla veniva disposto per i tanti rimasti privi di una abitazione e molto spesso di quel raccolto, unica fonte di sostentamento di una zona a prevalente vocazione agricola, necessario per affrontare l'inverno. Alla luce della ricostruzione di questo primo evento calamitoso, è ora possibile muovere alcune considerazioni.

La prima attiene all'approccio che il Governo liberale mantiene (non si trattava della prima catastrofe scatenatasi nei territori del Regno dal 1861) nei confronti di questo tipo di emergenze. Trattandosi, in tal caso, di una calamità occasionata da una inondazione, ci si trovava dinanzi alla necessità di intervenire su strutture pubbliche, per le quali, era doveroso l'intervento dello Stato, il solo che si sarebbe dovuto occupare della ricostruzione di argini, ponti, strade etc. senza interventi di altro tipo. Dalle leggi emanate, infatti, emerse con evidenza come l'interesse del Governo si fosse concentrato nell'attività di ricostruzione, proponendo stanziamenti di fondi straordinari e, in collaborazione con il Ministero dei Lavori Pubblici,

³³ ASCSC, cart. 82, titolo XI, (Finanza), anno 1869, fasc. I, XXVII; ASCS, cart. 170, titolo XXI, (Pubblica sicurezza), anno 1868, fasc.I.

³⁴ ASCSC, *Deputazione provinciale di Milano*, n. 694-A, cart. 170, titolo XXI, (Pubblica sicurezza), anno 1868, fasc.I.

³⁵ ASCSC, cart. 170, titolo XXI, (Pubblica sicurezza), anno 1868, fasc.I.

progettando le opere necessarie per la ricostruzione. Nessuna parola viene, invece, proferita circa la gestione degli sfollati, delle popolazioni inermi per le quali, nella divisione quinta, sezione terza e quarta, è possibile trovare conforto in quell'esiguo fondo per la beneficenza dei poveri e gli inabili³⁶.

Questo silenzio ci porta al secondo ordine di considerazioni che attengono invece alla gestione dell'emergenza che, come emerge dal carteggio, è lasciata all'opera delle autorità locali, non coadiuvate da organismi particolari se non i funzionari del Genio Civile (sempre in considerazione della natura dell'evento calamitoso) e per nulla dal Governo centrale³⁷. Come disponeva la legge comunale e provinciale, infatti, la rete capillare che vedeva protagonisti Prefetto e Sottoprefetto e Sindaci dal un lato e giunta provinciale e comunale dall'altro, permetteva alle province di gestire autonomamente le questioni legate alla gestione dei danneggiati e quelle relative alle opere legate alla fase più impegnativa, quella di ricostruzione e messa in sicurezza degli edifici danneggiati.

Da ultimo, anch'esso elemento rilevante e ricorrente come vedremo nei prossimi capitoli, l'introduzione dei primi organismi sorti in occasione delle calamità e la formulazione delle relative procedure per il loro funzionamento. Per prima, la Commissione Centrale di Beneficenza, amministratrice della Cassa di Risparmio meneghina ed istituita per far fronte alle sciagure causate dalle pubbliche sventure ed, infine, la Commissione Provinciale di Milano, istituita per la concessione dei sussidi.

3.2. L'eruzione del Vesuvio del 1872 e le piene del Po del maggio e dell'ottobre del '72

A questa prima grande sciagura originata da un evento naturale, ne seguì un'altra nel 1872. Il 23 aprile, infatti, il Vesuvio sembrava lentamente risvegliarsi. La sera del 24, un gran numero di rigagnoli incandescenti apparvero sul cono vesuviano; il giorno seguente, sembrava si fossero arrestati tranne uno che continuava il suo tragitto alla base del cono; il sismografo però continuava ad essere attivo. Il giorno seguente, infatti, ebbe inizio l'eruzione con l'apertura di una frattura lungo la direttrice di N-W del Gran Cono che generò un torrente di lava fluidissima che defluì verso il basso.

La lava, attraversò l'Atrio del Cavallo e si riversò, velocemente ed in abbondanza, nel Fosso della Vetrana. Durante la discesa del materiale magmatico si registrarono le prime vittime, una prima esplosione,

³⁶ I testi di legge promulgati in quell'occasione, infatti, si limitarono allo stanziamenti di fondi per lavori idraulici e per riparare i danni cagionati dalle piene. Il riferimento è ai seguenti provvedimenti: regio decreto 5 novembre 1868 *Maggiori spese sul bilancio 1868 del Ministero dei lavori Pubblici per opere idrauliche e per riparare i danni cagionati dalle piene straordinarie di fiumi nell'autunno del 1868*, regio decreto 9 settembre 1869 *Spesa straordinaria sui bilanci 1869 e 1870 per lavori idraulici e per riparare i danni prodotti dalle piene straordinarie di fiumi nell'autunno del 1868*, in «Collezione Celerifera», 1869, vol. II, pp. 1491 – 1495.

³⁷ P. Bogni, *L'inondazione di Sesto Calende*, cit., pp. 42 e ss

infatti, provocò la morte di alcune persone investite dal torrente di lava e il ferimento di altre a causa dei lapilli.

Intanto la lava, continuando il suo tragitto, si divise in due rami, uno che raggiunse i centri abitati di San Sebastiano e Massa di Somma, l'altro, che scivolò verso la località Novelle (zona alta di Ercolano). Notevoli furono i danni registrati.

Massa di Somma fu coperta per un buon terzo dalla lava, un po' meno colpita fu San Sebastiano il cui abitato fu distrutto per un quarto. L'eruzione terminò con una forte attività esplosiva dal cratere centrale³⁸.

Questa eruzione rappresentò la fase finale di un periodo eruttivo iniziato due anni prima nell'autunno del 1870 e si distinse per essere la più grande eruzione del Vesuvio del XIX secolo³⁹.

Soltanto un mese dopo si verificava l'inondazione del Po che, nell'ottobre dello stesso anno, portò ad una seconda grave rottura degli argini. La prima, nella quale 70.000 ettari finirono sott'acqua, colpì il comune di Guarda Ferrarese sito a nord-est di Ferrara, successivamente, il 23 ottobre del 1872, il Po ruppe di nuovo gli argini a Ronchi di Revere sommergendo le terre alte del Bondenese⁴⁰. Nella piena del 28 maggio circa 700 km di territorio restarono sommersi, 45 mila persone dovettero evacuare le loro case ed a ciò si aggiunse l'imperversare del vaiolo che martoriò nei mesi successivi la popolazione, completamente che per mesi sopravvisse in rifugi di fortuna e grazie ai sussidi delle città vicine non colpite dall'alluvione⁴¹.

La piena di ottobre, che vide ingrossare in pochissimo tempo sia le acque del lago Maggiore che i fiumi Ticino e Po e tutti i relativi affluenti, mise in ginocchio alcuni comuni attorno al lago Maggiore, Milano, Pisa, Ravenna, Mantova, Cremona e le zone del bresciano, del parmense e nel bolognese⁴². Soltanto

³⁸ Per tutte le informazioni si rinvia al portale della Università di Napoli Federico Secondo <http://www.catalogomultimediale.unina.it/?p=902>.

³⁹ Per tutte le informazioni si rinvia al portale del Centro musei delle scienze naturali dell'Università degli studi di Napoli Federico II, <http://www.catalogomultimediale.unina.it/?p=902>, <http://www.storiavesuvio.altervista.org/Eruzione%20del%201872.html> (consultazione del 1.02.2016); APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione del 1871-1872, vol. II, tornata del 11 maggio 1872, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1872, pp. 2034 – 2064; APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione del 1871-1872, vol. III, tornata del 4 giugno 1872, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1872, pp. 2517 – 2547; APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione del 1871-1872, vol. III, tornata del 6 giugno 1872, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1872, pp. 2576 – 2607.

⁴⁰ L. Ciarmatori, *Introduzione: le grandi piene del 1872 e la Commissione Brioschi*, in *Cave e assetto del territorio: atti del convegno promosso dall'Associazione Italia Nostra e dalla Regione Emilia-Romagna, 17 maggio 1975*, Ufficio documentazione del dipartimento servizi del territorio della regione Emilia Romagna (a cura di), 1977, p. 16; A. Bottoni, *Appunti storici sulle rotte del basso Po*, cit., pp. 150 e ss..

⁴¹ L. Ciarmatori, *Introduzione: le grandi piene del 1872 e la Commissione Brioschi*, cit., p. 16; A. Bottoni, *Appunti storici sulle rotte del basso Po dai tempi romani a tutto il 1839 e Relazione di quelle di Guarda e di Revere*, cit., pp. 151 e ss..

⁴² A. Bottoni, *Appunti storici sulle rotte del basso Po dai tempi romani a tutto il 1839 e Relazione di quelle di Guarda e di Revere*, cit., pp. 193 e ss..

nel nord, in una prima serie di straripamenti, prima del disastro che provocò il Po nella zona dell'Oltrepò mantovano, più di 36.000 ettari vennero sommersi dall'acqua. La piena più disastrosa invece fu quella poc'anzi accennata, del 23 ottobre 1872, che provocò la sommersione di circa 830 km² con danni ingentissimi per perdite di vite umane, numero di costruzioni crollate e per raccolti ed animali andati persi.

Nel giro di poche ore, a partire dalle ore 8.30 circa, prima si verificò un allagamento di 250 km² nella zona di Brede poi, poche ore dopo nella zona compresa tra l'argine del Secchia, l'argine del Po e l'argine sinistro del Panaro, la superficie allagata fu pari a 580 km² per un totale di 1018 edifici crollati⁴³. Le province di Ferrara, Modena e Mantova erano state completamente sommerse dall'acqua.

In tali occasioni l'organizzazione a livello locale fu repentina. Per quanto concerne le due piene del maggio e dell'ottobre sono giunte notizie circa l'operato dell'amministrazione periferica di Ferrara ed è stato così possibile verificare come il piano dell'emergenza si azionò immediatamente ma che non ebbe sempre i risultati sperati. Per entrambe le piene infatti, essendo partita subito dopo il disastro una rete di solidarietà nazionale ed internazionale notevole, sin dal primo giugno, il Prefetto diede l'ordine al Sindaco e ai corpi morali di Ferrara di eleggere ognuno un deputato che sarebbe divenuto membro del nascente Comitato centrale di soccorso preposto alla gestione dei sussidi⁴⁴.

Intanto, con una circolare del 2 giugno, il Prefetto chiedeva a tutti i commissari distrettuali di avviare collette da far pervenire al Comitato. Da questo corpo, dipendevano poi i Comitati filiali, 9 in totale presieduti dai sindaci delle località e composti da delegati comunali. Era a questi ultimi che veniva affidata la gestione degli sfollati: la distribuzione delle razioni di cibo, gli alloggi e la gestione di emergenze di vario tipo.

Parallelamente a questo tipo di interventi, la Deputazione provinciale deliberava lo stanziamento di due fondi, uno per i primi bisogni dei danneggiati e l'altro, a titolo di prestito, al Prefetto per lo stesso scopo; a ciò si aggiunse l'istanza rivolta al Ministero del Finanze per richiedere l'esenzione delle imposte⁴⁵. In occasione di tali sciagure il potere politico sembrò maggiormente interessato ad intervenire nella questione avendo portato, in particolare le inondazioni di maggio e di ottobre, un generale malcontento tra le popolazioni delle zone colpite a causa della assoluta incapacità che dimostrò il Governo Lanza di gestire la situazione di emergenza. L'interesse, mosse perlopiù da ragioni di convenienza politica e, pertanto, in tale

⁴³ L. Ciarmatori, *Introduzione: le grandi piene del 1872 e la Commissione Brioschi*, cit., p. 18.

⁴⁴ A. Bottoni, *Appunti storici sulle rotte del basso Po dai tempi romani a tutto il 1839 e Relazione di quelle di Guarda e di Revere*, cit., p. 167.

⁴⁵ A. Bottoni, *Appunti storici sulle rotte del basso Po dai tempi romani a tutto il 1839 e Relazione di quelle di Guarda e di Revere*, cit., p. 189.

occasione, sulla scia di un dibattito parlamentare dai toni accesi⁴⁶, i provvedimenti promulgati sin dai primi mesi di giugno, si rivelarono più numerosi e soprattutto più incisivi. Per quanto concerne la piena di maggio, tuttavia, non si rinvergono, fino al 30 giugno, interventi importanti da parte del Governo centrale.

Il Ministero dell'Interno infatti, ancora il 19 giugno esortava il Prefetto, con notevole ritardo rispetto a quanto era già stato fatto, ad «eccitare i comuni, gli altri corpi morali e i privati possidenti, a questa generosa opera di beneficenza»⁴⁷.

I provvedimenti cui le istituzioni locali miravano (e che divennero l'obiettivo di alcuni deputati nativi delle zone colpite) arrivarono, seppur non del tutto rispondenti alle istanze mosse dalle amministrazioni locali, alla fine del mese di giugno, le cosiddette Leggi Sella per i danneggiati dal Vesuvio e dalle piene del Po e del Ticino rispettivamente n. 889 e 890, 891.

Con questi provvedimenti venne data facoltà al Governo di disporre la sospensione della riscossione delle imposte dirette scadute stabilendo la proroga di trenta giorni dei termini disposti dalla legge per la presentazione dei reclami per i disastri. Nella legge n. 890, per i danneggiati dalle piene, venne invece autorizzata una spesa straordinaria per le riparazioni inscritta poi nei capitoli della parte straordinaria del bilancio passivo del Ministero dei Lavori Pubblici.

Nella legge n. 891, *portante provvedimenti per i danneggiati dalle inondazioni del Po e del Ticino*, all'articolo 3 invece, vennero disciplinate le modalità con le quali lo Stato sarebbe dovuto intervenire nel pagamento del mutuo che avrebbe potuto contrarre il Consiglio provinciale di Ferrara per le opere pubbliche di risanamento ritenute necessarie dal Governo.

Alle tre leggi seguirono alcuni regi decreti che disponevano l'estensione, di volta in volta, ad altri comuni delle province di Ferrara, Pavia e Napoli la sospensione dei pagamenti su proposta dei Ministri delle Finanze e dell'Interno.

⁴⁶ Nei primi giorni di giugno infatti, a seguito delle sciagure avvenute il mese precedente, il deputato Lovatelli, originario delle zone colpite, chiedeva la parola per domandare al Ministero delle Finanze, quali fossero stati, ad un mese dal disastro, i provvedimenti presi dal Governo. La tensione sin dalle prime battute era tangibile dato che la Camera, come dichiarava l'onorevole, sembrava non avesse trovato ancora il tempo per occuparsi «di quei poveri disgraziati». Alla richiesta di Lovatelli si appellarono anche altri deputati provenienti dalle medesime zone e tutti lamentarono l'inadeguatezza dell'azione governativa. Il Ministro rispose però che la competenza del suo dicastero non comprendeva quella dei disastri cagionati da fiumi e torrenti e che, pertanto, l'interrogazione doveva essere rivolta al ministro competente, quello dei Lavori Pubblici. Lovatelli rispondeva che l'intento era quello di ottenere la sospensione delle scadenze delle imposte dirette evidentemente di competenza del suo dicastero. Il tempo stringeva ed urgeva dare risposte alle popolazioni locali inferocite. A quella seduta ne seguì un'altra che portò alla fine alla promulgazione di un testo di legge e di successivi decreti, cercando di evitare gli errori commessi nel '68 che avevano provocato tanto sdegno nelle popolazioni locali. *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, sessione 1871-1872, vol. II, tornata del 4 giugno 1872, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1872, pp. 2521-2523.

⁴⁷ Archivio centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), *Ministero dell'interno, Sussidi alle Province danneggiate dalle inondazioni*, Bollettini, 1872, n. 196.

Il provvedimento più corposo infine arrivò un anno dopo, l'8 giugno del 1873, con la legge numero 1400 *Contenente provvedimenti eccezionali a favore dei Comuni danneggiati dalle inondazioni, uragani, ed altri pubblici disastri.*

Oltre alla facoltà nuovamente concessa al Governo di sospendere la riscossione delle imposte, questa volta già scadute nel 1872 e di quelle in scadenza (procrastinando ulteriormente il termine per incominciare nuovamente a riscuotere le imposte dirette in quelle zone necessarie per garantire il bilancio dello Stato) venne concessa al Governo la facoltà di condonare un'aliquota del canone annuale per il dazio di consumo nei Comuni danneggiati in proporzione al diminuito consumo locale. Vennero inoltre disciplinate le modalità per contrarre prestiti da parte dei Consigli Comunali delle zone colpite riformando in parte la disciplina disposta nel provvedimento precedente per Ferrara. A ciò si aggiungeva, infine, l'importante disposizione dell'articolo 10 secondo la quale, per le Province nelle quali la somma presa a prestito avesse superato il quadruplo della imposta fondiaria, il Governo avrebbe potuto concorrere nella stipula del contratto obbligandosi al pagamento di una somma non superiore al 2 per cento annuo dell'interesse sul capitale preso in prestito inscrivendo nel bilancio dello Stato la somma occorrente.

Come vedremo, sarà una modalità ricorrente quella di concorrere, con fondi pubblici, all'estinzione dei prestiti e dei mutui contratti dalle province, dai comuni ed anche dai privati; una modalità che non sarà esente da dibattiti viste le ingenti somme di denaro che ogni anno lo Stato fu costretto ad erogare per calamità di ogni tipo.

Dalla lettura dei testi emerge quindi come, l'attività volta alla gestione dell'emergenza sia stata, ancora una volta, povera e scarna.

Il tutto, infatti, si risolse con provvedimenti di carattere finanziario ed al massimo, ma si badi bene solo per la gestione delle acque poiché rientravano nella categoria "opere pubbliche", si studiarono provvedimenti per la ricostruzione e gestione dei letti dei fiumi e degli argini. Sempre in quell'occasione, è necessario ricordare, data la gravità dell'evento e la forte pressione dell'opinione pubblica, che venne

promossa dal Ministero dei Lavori pubblici la costituzione di una apposita Commissione di studio che avrebbe dovuto suggerire tutti i provvedimenti necessari alla gestione del Po⁴⁸.

Nel 1873 quindi, venne istituita la suddetta Commissione per la quale vennero chiamati i più illustri tecnici della scienza idraulica ed in particolare i più accreditati conoscitori del fiume Po. La Commissione svolse per lungo tempo la sua opera di indagine e ricerca protraendo i suoi lavori fino al 1880. Fu la prima ad effettuare una indagine completa sul Po condotta con criteri scientifici ed unitari su tutto il corso del fiume e che ancora oggi può vantare il suo alto valore scientifico.

Siamo dunque agli inizi degli anni '70, e le modalità di intervento erano evidentemente ancora caratterizzate dalla lentezza, dalla poca incisività e dalla mancanza di programmaticità ed organicità dei soccorsi. Pochi anni dopo, come vedremo tra poco, in occasione dell'ennesima rotta del Po, alcuni deputati si lamentarono per gli stessi motivi. Anche nel 1879, infatti, il Governo non fu in grado di prendere i provvedimenti con oculatezza anche se, in tal caso e per la prima volta, pensò al futuro di quelle zone⁴⁹.

La critica, invero, nacque proprio dal fatto che i tragici episodi, si verificavano sempre sullo stesso argine del Po, ricordando la piena del 1839, quella del maggio e dell'ottobre del 1872 e quell'ultima del 1879, denunciando così l'insufficienza delle opere di messa in sicurezza realizzate successivamente. Si evidenziava così la probabile esistenza di difetti materiali ed amministrativi in quel segmento del fiume che avrebbe dovuto essere oggetto di una attenzione particolare da parte del Governo che mai venne sufficientemente prestata⁵⁰.

⁴⁸ APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione del 1871-1872, vol. V, tornata del 15 febbraio 1873, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1873, pp. 4913 – 4935; APR, *Camera dei Deputati*, Leg. XI, Discussioni, sessione del 1871-1872, vol. V, tornata del 16 febbraio 1873, Tipografia Eredi Botta, 1873, pp. 4936 – 4969. Durante la discussione venne istituita, con regio decreto 16 febbraio 1873, la Commissione denominata poi Brioschi dal nome di uno dei componenti, Prof. Francesco Brioschi, senatore e presidente della Commissione stessa. Si segnala come, in occasione delle inondazioni, vennero istituite altre tre commissioni di inchiesta per verificare le cause delle rotte e soprattutto le responsabilità. La prima fu quella provinciale, attiva già nel maggio del '72, la seconda fu quella governativa, volta ad indagare le eventuali responsabilità degli ingegneri del genio civile, e quella parlamentare, nata pochi giorni dopo la Commissione tecnica, istituita al fine di esaminare: «in quali rapporti le odierne disposizioni legislative ed amministrative ed il personale applicativo, stiano colle esigenze del servizio idraulico e proponga quei provvedimenti che reputerà necessari ad ovviare il rinnovarsi di simili disastri». APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessioni 1871-1872, vol. V, tornate antimeridiane del 17 febbraio 1873, p. 4966; 18 febbraio 1873, p. 5001. La relazione governativa, presentata dal Ministro dei Lavori Pubblici Devincenzi il 10 gennaio del 1873, si compose di ben 390 pagine dalle quali non emerse, tuttavia, alcuna responsabilità per gli ingegneri del Genio Civile. A. Bottoni, *Appunti storici sulle rotte del basso Po dai tempi romani a tutto il 1839 e Relazione di quelle di Guarda e di Revere*, cit. p. 188; APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione 1871-1872, vol. IV, tornata del 10 gennaio 1873, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1873, p. 3998.

⁴⁹ APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1878-1879, vol. VIII, tornata del 18 giugno 1879, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 7602 – 7605.

⁵⁰ APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1878-1879, vol. VIII, tornata del 18 giugno 1879, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 7602 – 7605.

È importante sottolineare a questo punto le novità che timidamente si inseriscono nel panorama organizzativo e legislativo in tema di calamità. L'elemento di particolare rilevanza, oltre alle prime leggi che sospendevano le imposte dirette e che ritroveremo costantemente nella legislazione successiva, era quello rappresentato dai primissimi interventi normativi su materie giuridiche e procedure. Erano casi isolati e non di particolare rilevanza che, tuttavia, rappresentavano un'ottima occasione per legittimare un intervento che andasse ad agire sulla legislazione ordinaria anche solo temporaneamente. Era solo l'inizio, tuttavia, rappresentò un primo passo di una lunga serie dove l'emergenza giocherà un ruolo sempre fondamentale nell'attività normativa del legislatore italiano.

4. Il modello amministrativo della prima metà dell'Ottocento e le smagliature del sistema nel caso di emergenze. L'inondazione della Bormida nell'ottobre del 1878

La dottrina europea della seconda metà dell'Ottocento sullo Stato di diritto, era ormai circolante nelle diverse culture giuridiche del vecchio e del nuovo continente offrendo un ventaglio di riflessioni dottrinali diverse, a causa delle differenti esperienze politiche degli Stati, e punti di arrivo comuni in ordine alla nuova concezione dello Stato⁵¹. Lo Stato, infatti, iniziava ad essere pensato nell'esperienza italiana come Stato accentratore, poco rappresentativo (se non della classe borghese⁵²) e con un nuovo e preciso scopo: realizzare l'unità statale del Regno⁵³.

In questo panorama, l'approccio delle forze politiche dell'epoca fu quindi quello di realizzare leggi che dessero vita ad istituzioni uniformi per tutte le zone del territorio nazionale garantendo solo una minima autonomia a livello locale attraverso la riorganizzazione delle province come in precedenza accennato⁵⁴. Quando però una sciagura travolgeva un'area dello Stato nazionale, il legislatore come abbiamo

⁵¹ M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne: le libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 102 e ss; G. Gozzi, *Stato di diritto e diritti soggettivi nella storia costituzionale tedesca*, in *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica a cura di Pietro Costa e Danilo Zolo, con la collaborazione di Emilio Santoro*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 260 – 278.

⁵² R. Ruffilli, *Istituzioni Società Stato / II. Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, cit., pp. 439 e ss, M. Foucault, *Nascita della biopolitica*, cit., pp. 13- 53.

⁵³ S. Spuntarelli, *L'Amministrazione per legge*, cit., p. 39.

⁵⁴ Come segnalava Massimo Severo Giannini in un suo scritto, in questa fase la classe politica italiana decide di ignorare l'esistenza dei particolari problemi che affliggevano il meridione mettendo da parte, in questa prima fase, l'idea di differenziare gli strumenti amministrativi per quella zona. Nella prima fase quindi, individuabile secondo l'autore nel periodo 1861-1885 circa, l'opera legislativa si mosse in questa direzione fino a quando «le equazioni: libertà non s'infransero contro la massiccia realtà costituita dall'Italia meridionale» (M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, cit., pp. 560). Preso atto della situazione, l'autore prosegue riferendo come, a quel punto, l'indirizzo di politica amministrativa si modificò introducendo il criterio di differenziazione di cui parleremo meglio nel prossimo capitolo.

visto fino ad ora, si limitava a scarni provvedimenti modificativi, in via temporanea, della fiscalità dei luoghi colti dalla sciagura. Con l'inondazione della Bormida del 1878 però, seppur ci si trovi in una fase embrionale del successivo sviluppo di una nuova politica amministrativa, il legislatore pone un primo tassello anticipando, non solo, il futuro indirizzo in tema di legislazione delle pubbliche calamità, ma anche la nuova politica amministrativa che si svilupperà secondo il criterio della differenziazione, all'inizio totalmente respinto.

L'anno 1878 fu, per i comuni della Val Bormida, un anno da dimenticare. Il livello del fiume Bormida, infatti, sin dai primi giorni di ottobre, cominciò ad innalzarsi verso un livello sempre più pericoloso tanto che, dal 7 ottobre, si iniziarono a registrare i primi disastri. Tutti i centri urbani del fondovalle da Saliceto ad Acqui Terme⁵⁵ furono alluvionati con gravi danni ad edifici, infrastrutture e coltivazioni. Leggendo le narrazioni del deputato Sanguinetti, il quale visitò alcuni comuni dell'area colpita rientranti nei circondari di Savona e di Albenga, è possibile avere contezza del dramma causato da tale catastrofe. Il deputato, nella tornata del 2 dicembre del 1878, a due mesi di distanza dall'evento, in occasione della presentazione del progetto di legge per i danneggiati dall'inondazione, dichiarava «Nei pochi comuni dei circondari di Savona e di Albenga situati sulla Bormida vi sono 11 case distrutte totalmente dalle acque, 101 danneggiate più o meno gravemente da non poter essere abitata senza importanti riparazioni; vi sono 9 opifici totalmente distrutti e 7 così danneggiati da potere ben difficilmente essere riaperti. In tutto il tratto della Bormida che scende dalle sue sorgenti fino a Millesimo, non un ponte restò intatto, non una strada praticabile. Lo stesso deve dirsi della Bormida inferiore, dalle sorgenti fino al comune di Carcare. I comuni di cui parlo, colpiti dall' inondazione, sono piccoli comuni essenzialmente ed esclusivamente agricoli; le loro produzioni si limitano a quelle della terra ... nel comune di Millesimo, il quale non arriva a 1300 abitanti, l'ufficio del Genio civile accertava nella proprietà immobile un danno di lire 405,000. Se si aggiungono le perdite nella proprietà mobile, come nelle derrate, nelle masserizie, e via dicendo, si arriva forse ad una cifra doppia. Vi hanno comuni che ebbero tutti i ponti distrutti, come Murialdo ; guaste in tutto od in parte le strade, come Origlia e Bormida ; danneggiati tutti nei terreni, nei fabbricati e nelle proprietà»⁵⁶.

I soccorsi inoltre, non furono tempestivi a causa dei gravi danni alla viabilità che fu sconvolta a seguito del crollo di gran parte delle opere di attraversamento e dell'asportazione per lunghi tratti delle strade. Ancora una volta, come affiora dal dibattito parlamentare e dalla legge che ne derivò, il dato che

⁵⁵ L'area comprendeva tutto il lato destro della Val Bormida ed i comuni ricompresi nell'area si susseguivano in un tratto di circa 64 km.

⁵⁶ *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1878, vol. IV, tornata del 2 dicembre 1878, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1878, pp. 2982 – 2984.

emerge è l'approccio "minimalista" del potere politico nei confronti della situazione eccezionale causata da una pubblica calamità.

L'emergenza veniva infatti percepita come una "spesa imprevista" e, pertanto, affrontabile solo con provvedimenti volti a sgravare le popolazioni interessate dagli oneri fiscali senza però alcuna programmazione in merito ad interventi di carattere successivo.

Le istanze della popolazione vennero portate in Parlamento dal deputato Sanguinetti e da altri onorevoli colleghi i quali presentarono un progetto di legge che verrà approvato, due mesi dopo, il 2 febbraio del 1879. Tralasciando i problemi tecnici che sorsero nel calcolo degli sgravi sui fondi perenti⁵⁷, le interessanti novità, prodromiche rispetto a quelle che troveremo nei provvedimenti dei decenni successivi, sono due. Da un lato, ci troviamo infatti, dinanzi alla creazione di procedure amministrative nuove, specificamente ideate per il caso concreto e, perfino, differenti a seconda del regime catastale vigente nei comuni coinvolti.

Dall'altro, assistiamo all'affidamento di nuove attività, che si traducevano in nuovi procedimenti amministrativi, a commissioni e a funzionari oltreché alla istituzione di apposita commissione, istituita per l'occasione e competente come organo di prima istanza. Si trattò, in sostanza, di istituire organismi in grado di giudicare in prima e seconda istanza sui reclami eventualmente presentati dai privati contro le decisioni del Prefetto sul diritto o meno di ricevere la sospensione della riscossione dell'imposta sui terreni e sui fabbricati danneggiati dalle inondazioni⁵⁸.

5. La legge del 1879, la prima legge d'Italia che si occupa di terremoti *I soccorsi ai danneggiati dall'Etna, dal Po e da altri fiumi*

Come faceva notare Luigi Fulci, la prima normativa del Regno d'Italia che si occupava di una emergenza causata da terremoti, non ne faceva menzione neanche nel titolo⁵⁹.

⁵⁷ Il problema nasceva dal fatto che all'epoca dei fatti il Regno non godeva di un sistema catastale unitario. Nel 1864 con legge 15 luglio 1864, n. 1831 *Conguaglio provvisorio dell'imposta fondiaria* si avviò la lenta riorganizzazione del catasto dello Stato italiano volto alla creazione del futuro Catasto terreni e Nuovo catasto dei fabbricati. Fino al 1886, anno della promulgazione del testo definitivo legge 1° marzo 1886, n. 3682 (legge Messedaglia) istitutiva del Nuovo Catasto Terreni, nei territori del Regno vigevano due differenti discipline. L'una, riguardante anche i territori di Liguria e Piemonte, soggetta alla disciplina delle regie patenti del 6 giugno 1775, l'altra, sottoposta alla disciplina della legge 11 agosto 1870 e successivi regolamenti. F. Roggero, *Proposte forensi postunitarie su trascrizione e catasto*, in *Avvocati protagonisti e rinnovatori del primo diritto unitario*, a cura di S. Borsacchi, G.S. Pene Vidari, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 317-342.

⁵⁸ Legge 2 febbraio 1879 n. 4716, *Legge portante provvedimenti pei danneggiati dall'inondazione della Bormida*.

Il motivo risiedeva nell'affollamento di innumerevoli emergenze che, nel giro di pochissimi giorni, si susseguirono ed afflissero, in posti diversi dello stivale, le popolazioni del nord e del sud Italia.

A partire dal 26 maggio del '79 e nei giorni successivi infatti, i catanesi assistettero ad una tra le più singolari eruzioni dell'Etna⁶⁰. I ferraresi invece, 9 giorni dopo, il 4 giugno dello stesso anno, videro ancora una volta invase dall'acqua le terre di quasi tutta la provincia. Due immani tragedie che ridussero in miseria quasi 50.000 persone⁶¹.

Il tipo di eruzione fu un fatto straordinario in quanto il vulcano, eruttò contemporaneamente in due punti opposti e l'eruzione fu laterale e non sommitale. Le cronache dell'epoca raccontano di una nottata spaventosa: «Fin dalla notte sopra il 26 maggio forti detonazioni, accompagnate da rombo spaventoso e da tremuoto, annunziarono agli atterriti abitanti di Randazzo che era imminente una eruzione dell'Etna; e di fatto nelle ore pomeridiane del 28 la lava già scendeva dal lato settentrionale del terribile colosso, e con rapido corso dava il guasto alla più bella contrada del territorio di Castiglione di Sicilia; poi, divisa in due rami, calava verso il fiume Cantara, nella direzione di Moja e Linguagiossa»⁶².

Il Po, invece, straripò dopo giorni angosciosi che videro i fiumi Belbo, Bormida, Tanaro, Ticino, ed Adige ingrossarsi sempre di più a causa dello scioglimento delle nevi e che portarono, nella notte tra il 3 e 4 giugno, alla frana di un argine che aprì una breccia che in breve diventò di 200 metri che permise al Po di defluire con la sua forza dirompente⁶³.

In quell'occasione, il deputato ferrarese Antonio Mangilli, il giorno stesso dell'inondazione, prese la parola in Parlamento chiedendo a gran voce un intervento serio per le aeree colpite dalla sciagura.

⁵⁹ L. Fulci, voce *Terremoto*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libraria, 1910, p. 626.

⁶⁰ G. Manitta, *L'eruzione dell'Etna del 1879 problema dell'Italia unita. Dall'apparato eruttivo a Passopisciaro*, Castiglione di Sicilia, Il Convivio Editore, 2016, pp. 16 e ss.

⁶¹ *Eruzione dell'Etna ed inondazione del Po; sussidii largiti dal Parlamento per danneggiati, Cronache contemporanee, I, Cose Italiane*, dal 27 giugno al 10 luglio, in «La civiltà Cattolica», anno XXX, vol. XI, n. 697, pp. 230-232.

⁶² *Eruzione dell'Etna ed inondazione del Po; sussidii largiti dal Parlamento per danneggiati*, cit., p. 230.

⁶³ B. Bacchi, S. Orlandini, M. Pellegrini, *Le alluvioni del Po nel secolo XIX: alla ricerca delle cause, Un Po di carte: la dinamica fluviale del Po nell'Ottocento e le tavole della Commissione Brioschi*, a cura di I. Ferrari, M. Pellegrini, Reggio Emilia, Diabasis, 2011, pp. 145- 165; APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1879, vol. VIII, tornata del 4 giugno 1879, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 6935 – 6937.

Al deputato premeva, guarda caso, che il Governo si attivasse non solo per risolvere l'emergenza nell'immediato (per la quale il Sindaco e le autorità locali avevano già predisposto i primi aiuti, così come il Governo stesso, inviando i militari come era in uso fare in tali casi) ma soprattutto che fosse predisposto un piano per il futuro di queste zone. Secondo l'onorevole Mangilli era infatti necessario predisporre una legislazione che contenesse norme programmatiche che avrebbero dovuto: provvedere ad una attività di arginatura moderna ed efficiente, studiare un sistema idraulico nuovo e predisporre un piano per risollevare le condizioni economiche della zona⁶⁴. L'intervento di Mangilli era stato inoltre preceduto da quello del milanese D'Arco il quale, aveva posto in luce un'altra importante questione, quella dell'insuccesso da parte delle autorità preposte alla gestione dell'emergenza, fallimento dovuto non tanto all'incapacità dei singoli soggetti ma alla inadeguata e scarsa normativa relativa alla gestione di pubbliche calamità⁶⁵.

A complicare ulteriormente le cose fu inoltre un terremoto che, a causa dell'eruzione, a seguito di un breve sciame sismico nei giorni 15 e 16, fece tremare il 17 giugno alle 6.50 una piccola area di circa 8 km della zona etnea che provocò tuttavia, oltre al grande scompiglio tra le popolazioni già fortemente provate, la distruzione della maggior parte degli edifici in particolare Bongiardo, Dagala, Guardia e San Michele, crolli totali e gravi danni diffusi inoltre, si verificarono in una decina di altre borgate e paesi⁶⁶. Il Governo di Depretis, già impegnato nella stesura del progetto di legge per l'eruzione e per l'altra sciagura cagionata dal Po, si trovò quindi a dover fronteggiare un'ulteriore emergenza. Il risultato fu ancora non rispondente alle aspettative.

La visione programmatica auspicata da Mangilli risultò, infatti, del tutto assente nel testo di legge. Nonostante nell'acceso dibattito parlamentare del 18 giugno⁶⁷, gli onorevoli avessero messo in luce una serie di criticità di varia natura che avrebbero richiesto un intervento profondo e programmatico, il legislatore ridusse il tutto ad una semplice questione di natura tributaria. Autorizzò infatti il Governo a sospendere le scadenze dei pagamenti, ad estendere le disposizioni medesime ai danneggiati da altre inondazioni o eventuali "disastri consimili" e stanziò nuove somme in favore dei danneggiati.

⁶⁴APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1879, vol. VIII, tornata del 4 giugno 1879, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 6935 – 6937; APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1879, vol. VIII, tornata del 18 giugno 1879, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 7602– 7603.

⁶⁵APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1879, vol. VIII, tornata del 18 giugno 1879, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 7596– 7601

⁶⁶Le informazioni sono state reperite presso il portale The Catalogue of Strong Earthquakes in Italy <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/11257.html> (consultazione del 1.02.2016).

Per quanto concerneva infine le procedure per reclami nulla di rilevante venne disposto nel procedimento, rimandando tutto alle competenze delle autorità locali per quanto concerneva procedure, tempi e gestione.

Questa prima fase, che si è scelta di racchiudere in un arco temporale di circa diciotto anni, si concludeva con le sciagure del '79. Come è stato visto, almeno in questo momento della vita del Regno d'Italia, al problema delle calamità non era stata rivolta, evidentemente, l'attenzione giusta da parte del potere politico.

Le azioni esercitate in quel momento, infatti, si caratterizzarono per essere fortemente influenzate dalla concezione ottocentesca circa l'organizzazione amministrativa dello Stato; accentratore e garante della sicurezza pubblica. L'interesse per tutto ciò sembrava, tuttavia, non dovesse ricomprendere l'eccezionalità di sciagure naturali di vario tipo. Tale visione dello Stato, pertanto, comportò la produzione di poche ma essenziali leggi in grado di fornire solo il necessario, lasciando alle autorità locali e ai privati la capacità di azione.

Le uniche leggi promulgate in occasione di catastrofi, in conseguenza di ciò, si caratterizzarono per l'assoluta assenza di strumenti idonei per avviare l'opera di ricostruzione (la progettazione di edifici nuovi, la ricostruzione secondo criteri antisismici) e per l'assenza di un'azione di politica economica volta a risollevarle le sorti delle aree colpite (ad eccezione delle sospensioni dei pagamenti delle imposte dirette dei mutui).

⁶⁷ Nel dibattito vennero descritti i momenti più critici della inondazione. Se ne ricordarono in particolare due fondamentali data l'elevata criticità: il momento della piena e quello della rotta, quello di maggiore emergenza. Come effettivamente prevedeva il Regolamento per la custodia e gestione di fiumi e torrenti, tali fasi dovevano essere gestite dagli ingegneri del Genio Civile, senza l'ausilio delle autorità locali. Il problema che, come denunciava il deputato, si era riproposto ancora una volta in questi casi, era quello dell'assoluta impossibilità di gestione di queste due fasi da parte degli ingegneri a causa della mancanza di personale, di fondi e di possibilità di collaborazione con le autorità locali. Quest'ostacolo veniva però, ormai per prassi, superato da un intervento "extraufficiale" da parte dei privati che, inferociti, si recavano dall'autorità comunale per stabilire un piano efficiente per la difesa. Tutto ciò comportava una riorganizzazione, in deroga alle leggi, che implicava di fatto uno slittamento delle competenze e delle responsabilità: «...allora l'autorità comunale e i proprietari si associano a lui (l'ingegnere), lo aiutano, lo dirigono, in due parole assumono la responsabilità della difesa». *APR, Discussioni della Camera dei Deputati, Leg. XIII, sessione del 1879, vol. VIII, tornata del 18 giugno 1879, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 7596–7603.*

Capitolo II

Gli anni Ottanta dell'Ottocento

1. Il fenomeno della “amministrativizzazione”. Dall’accentramento amministrativo all’emersione del fenomeno della “differenziazione”

Come accennato nel primo capitolo, l’esperienza dello Stato liberale italiano accentratore non sembrava, dopo circa vent’anni, aver portato i frutti sperati.

«L’essenziale geometria dell’amministrazione ottocentesca si complica di anno in anno in una sequenza di nuovi apparati, ognuno dotato di un suo piccolo o grande organico di personale»¹.

A questa prima constatazione se ne aggiungeva un’altra: la presa d’atto dell’inefficienza degli organismi esistenti per fronteggiare problematiche particolari quali: la condizione di arretratezza del Mezzogiorno e le emergenze causate da catastrofi naturali.

Il potere politico iniziava a confrontarsi con le questioni sopra riportate e, come immediata risposta, avviò un’attività legislativa volta alla creazione di procedure nuove istituite con lo scopo di velocizzare le pratiche amministrative già sofferenti a causa dell’eccessiva burocrazia. La prima conseguenza che derivò da questo nuovo orientamento, fu lo svilupparsi di una prassi amministrativa “ambigua”, in qualche modo “piegata” agli immanenti particolarismi locali che riuscivano spesso ad influenzare le scelte del legislatore forti della presenza di rappresentanti politici in grado di influenzare le scelte a livello centrale.

Il cordone ombelicale dell’amministrazione, che vedeva legati Ministero dell’Interno, Prefetto ed Enti locali, cominciò lentamente a recidersi a vantaggio della mediazione offerta dagli esponenti politici che portò alla sostituzione del «circuito della comunicazione politico-amministrativo» con il nuovo di tipo «politico-parlamentare»².

A questo primo fenomeno di natura “consuetudinaria” ne seguì (o forse, potremmo dire, si diffuse nel contempo) un secondo che si manifestò questa volta nei provvedimenti amministrativi *secondari* (circolari, note, delibere³) emessi in piena emergenza in occasione di calamità che contenevano, al proprio

¹ G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell’esperienza dello Stato liberale*, in «Studi storici», vol. XXXIV (1993), II - III, p. 463.

² G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 80-81.

³ Le esperienze precedenti delle inondazioni sono solo alcune. La ricerca, infatti, è stata svolta solo parzialmente in ragione delle evidenti difficoltà a reperire il materiale ma, dalla lettura della documentazione reperita, delle leggi fondamentali e dei dibattiti parlamentari, non c’è ragione di ritenere che la prassi descritta non fosse simile in ogni evento naturale verificatosi in quegli anni.

interno, disposizioni relative alla nascita di commissioni e collegi, tutti organismi che avevano il compito di coadiuvare il lavoro degli apparati amministrativi periferici nella gestione dell'emergenza insieme ai comitati che, spontaneamente, nascevano a seguito del verificarsi della catastrofe.

Non si dimentichi, inoltre, un altro importantissimo elemento che incrocerà il percorso evolutivo della normativa in tema di calamità, l'emersione della questione meridionale.

Il problema del meridione, infatti, è opinione ormai consolidata, comportò una serie di importanti modifiche all'indirizzo di politica amministrativa, introducendo il criterio di differenziazione che, fino ad allora, si era cercato di evitare⁴.

Questa constatazione non è di poco conto in quanto, l'esigenza di far fronte a problematiche diverse con strumenti amministrativi nuovi e differenti, comportò il verificarsi di un altro importante fenomeno che, questa volta, interessò la produzione normativa dello Stato centrale⁵.

Dopo il primo ventennio, infatti, avvenne un primo cambio di rotta nell'indirizzo di politica amministrativa che si sostanziò nel ritenere che la questione del Mezzogiorno fosse essenzialmente un problema di opere pubbliche e ordinamento fondiario e, pertanto, l'attenzione si rivolse tutta su questi due fronti.

La peculiarità di questa nuova azione amministrativa che interessò il periodo ricompreso tra la seconda metà degli anni '80 del XIX secolo e i primi anni di quello successivo, risiedeva da un lato nel fatto che il rimedio utilizzato continuava ad essere quello di disporre lavori pubblici⁶ stanziando ingenti somme, dall'altro nell'introduzione di due nuovi strumenti: il moltiplicarsi di stanziamenti di bilancio e l'adozione di *procedimenti amministrativi speciali*.

⁴ M. Annesi, *Profilo storico della legislazione per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, a cura della Svimez, vol. I, 1861-1924, Roma, Giuffrè, 1957, pp. X-XXVI; M. S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. XII, 1962, pp. 552-578; G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, cit., pp. 463-527, G. Melis, *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 187-251; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 152 e ss..

⁵ È importante segnalare, per evitare confusione, che la periodizzazione qui accolta è quella teorizzata da M. S., Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, cit. p. 556 e ss..

⁶ Riprova di questa nuova tendenza fu, per esempio, la promulgazione della legge 24 dicembre 1879 n. 5196 che concedeva facoltà eccezionali al Governo per l'esecuzione d'urgenza di opere pubbliche. Con questa legge, in sostanza, veniva autorizzato l'esecutivo a provvedere all'esecuzione di alcune importanti opere derogando ad alcuni aspetti procedurali al fine di velocizzare i tempi per la realizzazione delle stesse. Anche qui, senza affidarsi ad organismi ad hoc, vennero coinvolti gli apparati e i funzionari ordinari. Ai sensi dell'articolo 10, ad esempio, venne data facoltà al Prefetto di abbreviare i termini degli incanti per le opere comunali e provinciali sentito il parere del Consiglio di prefettura.

Il secondo strumento però, come precedentemente rilevato, non era insolito per l'esperienza politica amministrativa italiana avendo trovato, nelle delibere provinciali, una primissima esperienza.

La prima legge dello Stato a istituire un procedimento amministrativo speciale fu la legge per il risanamento della città di Napoli, legge 15 gennaio 1885 n. 2892, un provvedimento che assunse nel tempo un ruolo fondamentale che gli stessi autori, forse, non avevano previsto⁷.

A questa seguirono altre leggi che vennero promulgate nel corso di tutto l'ultimo decennio del XIX secolo e per i primi dieci anni del 1900; leggi⁸ volte a incrementare i lavori pubblici in tutta la penisola le quali si caratterizzarono tutte per un tratto comune: il mantenimento dell'ordine delle attribuzioni agli organi dello Stato e ad enti esistenti.

L'interesse per quest'analisi che, apparentemente, non trova legami con il tema del presente lavoro, sorge per i fili sottili che si intrecciano tra questa "storia" e quella della legislazione delle pubbliche calamità. Non solo, infatti, sono stati rintracciati, nell'elenco dei provvedimenti considerati, importanti leggi e decreti presi in occasione di alcune immani catastrofi avvenute nei primi del '900 ma, soprattutto, è stato possibile arricchirlo con ulteriori leggi istitutive di procedimenti e Commissioni in occasione di terremoti, eruzioni ed altre sciagure cagionate dalla natura.

Come vedremo nei paragrafi successivi del presente capitolo, è in questi anni che si sviluppò, anche e soprattutto nell'ambito della legislazione delle pubbliche calamità, una pratica che vedrà protagonisti negli anni '80 e '90 dell'Ottocento Prefetti, Sottoprefetti, Sindaci, Giunte comunali e Deputazioni provinciali nella gestione delle emergenze. Se questi soggetti, come era avvenuto nel decennio precedente, continuavano ad avere un ruolo predominante nella gestione post catastrofe garantito loro dalla legge comunale e provinciale e dalle leggi speciali promulgate in occasione della sciagura, il legislatore, sulla scia dell'esperienza che si stava formando negli altri settori dell'ordinamento⁹, iniziò con l'affiancare loro figure nuove. Sempre più spesso, infatti, gli organismi a livello locale venivano coadiuvati da commissioni speciali, collegi e commissari che operavano tutti secondo procedure amministrative nuove e speciali pensate per snellire la lenta burocrazia italiana attraverso alcune deroghe alle norme di diritto comune.

⁷ Si noti come, questa legge, introdusse per la prima volta il concetto che le opere di pubblico interesse potevano essere anche quelle che avevano come destinatari finali non i pubblici poteri ma privati, o almeno, anche quelli. (M. S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, p. 562. cit.). Questo e tanto altro venne introdotto con questa legge ma se ne parlerà a tempo debito.

⁸ M. S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, cit., p. 562; M. Annesi, *Profilo storico della legislazione per lo sviluppo del Mezzogiorno*, cit. pp. XI-XII.

⁹ Il rinvio, è alle prime leggi speciali che iniziarono ad essere promulgate per cercare di risolvere la questione del Mezzogiorno.

Siamo lontani dalla formulazione compiuta e piena di una legislazione delle pubbliche calamità così come da una formulazione compiuta del concetto stesso, tuttavia, proprio in questi ultimi due decenni del XIX secolo, si getteranno le basi di una futura legislazione che, dal terremoto del 1908, comincerà ad assumere una forma a sé stante.

Nei paragrafi che seguono si analizzeranno i principali eventi calamitosi degli anni '80 individuando le novità nel campo dell'azione amministrativa con particolare attenzione alle nuove commissioni speciali e commissari straordinari che iniziarono a comparire nei luoghi martoriati ed alle prime misure adottate per fronte alle esigenze delle popolazioni danneggiate.

2. Il terremoto in Abruzzo del 1881. La gestione dell'emergenza è ancora un fatto "locale" e una *Spesa straordinaria*

Sin dai primi anni '80, la penisola fu sottoposta a prove durissime a causa dei numerosi eventi tellurici e di altri eventi calamitosi che scossero diverse zone del Paese.

Il Governo aveva ormai consolidato la pratica amministrativa secondo la quale, a seguito dell'annuncio dell'avvenuta catastrofe, attivava la "procedura" che vedeva protagonisti il Ministero dell'Interno, delle Finanze, della Guerra e quello dei Lavori pubblici¹⁰ a livello centrale e, a livello periferico, gli amministratori locali.

I Ministri dell'Interno o delle Finanze avviavano le indagini per verificare l'entità dei danni avvenuti mandando o deputati (spesso quelli nativi delle località colpite) sul posto o recandosi loro stessi per dialogare con gli amministratori locali. Il Ministero della Guerra, intanto, inviava l'esercito per le attività di salvataggio tra le macerie, per il soccorso dei sopravvissuti e il recupero dei corpi dei dispersi e per allestire campi per le popolazioni.

A Roma veniva istituito un Comitato nazionale per la gestione dei fondi e parallelamente, a livello provinciale, ne sorgeva un secondo che, in alcuni casi, coordinava il suo lavoro a sua volta con comitati sorti spontaneamente a livello comunale.

Le leggi promulgate erano poi sostanzialmente di due tipi: una conteneva l'ordine di stanziamento di fondi nella parte straordinaria del bilancio del Ministero dell'Interno o dei Lavori Pubblici, l'altra

¹⁰ Ci si trova ancora negli anni dell'accentramento amministrativo, seppur già in crisi almeno dal punto di vista della gestione delle emergenze, ed il Ministero dell'Interno era ancora il perno fondamentale del sistema amministrativo. Almeno per il tutti gli anni '80 il ministero ebbe un ruolo fondamentale venendogli affidate funzioni di polizia (pubblica sicurezza e carceri) e polizia sociale (uffici di sanità pubblica).

comprendeva disposizioni relative alla sospensione delle scadenze dei pagamenti delle imposte dirette con relativi ordini circa il riparto in rate per il posticipo dei pagamenti.

In alcuni casi, infine, si predisponneva un piano speciale per l'erogazione di prestiti alle Province per la ricostruzione cui concorrevano anche lo Stato nella misura normativamente prevista.

A questo primo piano "emergenziale" volto al recupero delle vittime e a fornire le comunità locali dei mezzi economici necessari alla sopravvivenza, seguivano i provvedimenti finalizzati a fronteggiare gli effetti indiretti della catastrofe.

Il problema della ricostruzione, strettamente connesso a quello della necessaria elargizione di prestiti ai privati e l'insolvenza dei Comuni per l'impossibilità di riscuotere le imposte, erano questioni cui si cercava di porre riparo attraverso la promulgazione di una serie di provvedimenti.

Questo era, in sostanza, il quadro generale delle operazioni che erano svolte in occasione di calamità naturali. Nel corso dei decenni però, questo sistema organizzativo cominciò lentamente a cambiare e ad evolversi anche in ragione dello sviluppo dell'intero sistema amministrativo che, negli anni, si era avviato verso una progressiva accentuazione dei poteri delle amministrazioni locali e verso l'accentramento di poteri in capo a speciali funzionari generalmente inquadrabili nei Prefetti.

Il primo evento che scosse la penisola nei primi anni '80 avvenne in Calabria il 20 ottobre del 1880 e si tradusse in una vera disgrazia per quelle popolazioni già fortemente segnate da un'economia sostanzialmente di sussistenza. Si trattò di un violento uragano che, con il suo passaggio, sradicò molte delle piantagioni esistenti, devastò le povere casupole della zona e provocò l'inondazione non solo della città di Reggio Calabria ma di diversi comuni circostanti¹¹.

A questo evento ne seguirono altri nei primi mesi del 1881: il terremoto ischiano del 4 marzo, l'uragano del 29 giugno in Romagna ed il terremoto del 10 settembre in Abruzzo Citeriore. In tutte queste occasioni i provvedimenti promulgati furono sempre i medesimi essendo estesa, in tutti i casi richiamati, la disciplina adottata nel 1879 riguardante *I soccorsi per i danneggiati dall'Etna, dal Po e da altri fiumi*¹².

Anche a livello locale, si ripresentava uno schema organizzativo simile agli episodi precedenti. Nel caso dell'uragano di Reggio Calabria furono promulgate: la legge 15 dicembre, n. 297, *Stanziamiento di sussidi pei danneggiati dagli uragani scoppiati nella provincia di Reggio di Calabria*, la legge 17 dicembre, n. 299, *Sospensione del pagamento delle imposte nei comuni della provincia di Reggio danneggiati dagli uragani, regio decreto*

¹¹ *Atti parlamentari del Regno, (d'ora in poi APR), Discussioni della Camera dei Deputati, Leg. XIV, Sessione 1880, vol. III, tornata del 21 novembre 1880, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1880, pp. 1810-1839.*

¹² Legge 28 giugno 1879 n. 4943, cfr. Cap. I, pp. 30 e ss..

27 dicembre n. 306, *Istituzione di una Commissione pel riparto dei sussidii ai danneggiati della provincia di Reggio Calabria*.

Nel caso del terremoto abruzzese in particolare, è stato possibile constatare, ancora una volta, come l'organizzazione sia stata fortemente caratterizzata da un'azione gestita dalle amministrazioni locali che videro in prima linea impegnati Deputazione provinciale, Sindaci e Prefettura. Il 10 settembre 1881, nella fascia pedemontana e collinare a est della Maiella (in particolare nell'area del lancianese) alle ore 7.00 una scossa di magnitudo 5,6 attraversò i comuni di Orsogna, Lanciano e Castelfrentano, danneggiando gravemente 8 paesi e altri 7 in modo meno grave¹³. La scossa, seppur non particolarmente forte, causò la morte di 10 persone e provocò, solo nel Comune di Orsogna di 7000 abitanti, lo sfollamento di 4000 orsognesi e il danneggiamento di 618 abitazioni su 1340.¹⁴ A ciò si aggiungeva un altro dato non di poco conto. Come è emerso dalla documentazione, nonostante la scossa non fu particolarmente forte, le ripercussioni che si ebbero sulle popolazioni colpite furono importanti a causa dell'economia precaria di quelle zone. Come faceva notare lo stesso primo cittadino di Orsogna: «le conseguenze di tanta sventura sono state risentite doppiamente in Orsogna per le condizioni speciali del paese»¹⁵.

Le amministrazioni locali, sin dai primi giorni successivi la sciagura, avviarono le attività di soccorso. Il materiale rinvenuto è purtroppo incompleto ma è stato comunque possibile ricostruire la struttura organizzativa centrale e periferica. È certo infatti che, immediatamente dopo la catastrofe, venne istituito un Comitato locale di soccorso che coadiuvò l'opera di assistenza gestita dalle amministrazioni comunali. L'8 ottobre inoltre, il Consiglio comunale di Orsogna nominava una Commissione di ingegneri incaricati di redigere una perizia sui danni subiti dal Comune (una perizia che finì per essere parziale in quanto, per mancanza di fondi, non fu possibile misurare i danni avvenuti fuori dal centro abitato, nelle campagne circostanti disseminate di piccole abitazioni rurali¹⁶). Contemporaneamente a Roma nasceva il Comitato Centrale per i soccorsi ai danneggiati del terremoto del 10 settembre 1881 in Abruzzo citeriore che, come poi avvenne in tutti i disastri successivi, aveva il compito di gestire e monitorare (specialmente nella

¹³ F. Savarese, A. Tertulliani, F. Galadini, *Le fonti sul terremoto del 10 settembre 1881 in provincia di Chieti: revisione critica e nuove conoscenze*, in «Buletino della Deputazione di storia patria negli Abruzzi», 102, 2011, pp. 155-177.

¹⁴ Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), *Ministero dell'Interno, Direzione generale amministrazione civile, Ufficio servizi speciali, Comitato di soccorso del terremoto dell'Abruzzo Citeriore (1881-1883)*, b. 1, fasc. 4.

¹⁵ ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale amministrazione civile, Ufficio servizi speciali, Comitato di soccorso del terremoto dell'Abruzzo Citeriore (1881-1883), Corrispondenza tra il Sindaco di Orsogna ed il Comitato Centrale di Soccorso in favore dei danneggiati dal terremoto in Abruzzo del 23 aprile 1882*. b. 1, fasc. 4. Le condizioni speciali cui faceva riferimento il Sindaco, erano quelle relative alla divisione della proprietà dei fondi agricoli di quelle zone. L'agro orsognese, di appena 1900 ettari, era diviso in tanti minuscoli appezzamenti, ognuno quindi, di proprietà di un singolo nucleo familiare. Un'economia così povera e precaria venne perciò totalmente sconvolta dall'evento calamitoso avendo il sisma distrutto le misere strutture (case, rimesse, stalle) di cui i contadini disponevano.

fase precedente l'istituzione di Commissioni locali preposte alla gestione delle finanze) l'utilizzo delle somme stanziata dal Governo, dalla Provincia, dai Comuni e dai privati. Il meccanismo che s'instaurò fu il seguente. In tutta la prima fase emergenziale, che durò molti mesi, la richiesta di sussidi¹⁷ veniva inviata dalle diverse istituzioni (Sindaci, Sottoprefetti, Prefetti) direttamente al Comitato centrale il quale provvedeva alla erogazione delle somme.

È interessante rilevare come in questi anni, nonostante si fossero verificati ormai almeno 20 disastri di proporzioni considerevoli, l'apparato amministrativo statale non solo risultava sfornito della pur minima struttura organizzativa idonea alla gestione dell'emergenza, ma non possedeva neppure le norme in grado di garantire un criterio certo e univoco nello stanziamento dei fondi.

Con legge 2 aprile 1882 n. 688 fu stanziata nella parte straordinaria del bilancio definitivo della spesa del Ministero dell'Interno la somma di lire centomila disponendo, inoltre, la sospensione dei pagamenti ed estendendo la disciplina concernente ricorsi e reclami prevista dalla legge 4943 del 1879, anche ai danneggiati dal terremoto del 1881.

Pochi mesi dopo, il 6 luglio 1882, con decreto del Ministero dell'Interno venne istituita a Chieti una Commissione provinciale che avrebbe dovuto ripartire i sussidi di centomila lire stanziati dalla suddetta legge. Dalla corrispondenza tra la suddetta Commissione e quella Centrale è emerso, tuttavia, come entrambe non avessero ricevuto disposizioni precise circa i criteri per il riparto, o meglio, nonostante avessero un regolamento che indicava le somme da investire e le modalità di riparto delle stesse, la Commissione periferica si trovò nell'impossibilità di applicare le norme contenute nel provvedimento non disponendo delle somme necessarie per la corretta attuazione.

Da ciò derivava che, il regolamento interno che la Commissione provinciale avrebbe dovuto produrre e a cui avrebbe dovuto attenersi, si sarebbe dovuto ispirare «[non] già a [norme] assolute ma relative»¹⁸. In altre parole, suggeriva la Commissione centrale al Prefetto di Chieti, si sarebbe dovuto agire secondo criteri di equità attribuendo così, a causa della scarsità delle risorse disponibili: «in ragione non della povertà assoluta ma della povertà relativa, ossia dei più poveri»¹⁹.

¹⁶ ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale amministrazione civile, Ufficio servizi speciali, Comitato di soccorso del terremoto dell'Abruzzo Citeriore (1881-1883) *Corrispondenza tra il Sindaco di Orsogna ed il Comitato Centrale di Soccorso in favore dei danneggiati dal terremoto in Abruzzo del 23 aprile 1882.*, b. 1, fasc. 4.

¹⁷ Nella quale dovevano essere allegati: l'elenco dei danneggiati, la stima dei danni sofferti e l'indicazione dei criteri seguiti per la compilazione.

¹⁸ ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale amministrazione civile, Ufficio servizi speciali, Comitato di soccorso del terremoto dell'Abruzzo Citeriore (1881-1883,) *Corrispondenza tra il Comitato Centrale di Soccorso in favore dei danneggiati dal terremoto in Abruzzo ed il Prefetto di Chieti del 16 agosto 1882*, b. 1, fasc. 4.

La questione era evidentemente legata alla mancanza, da un lato, di fondi adeguati²⁰ e, dall'altro, di un apparato in grado di fornire un aiuto concreto e mirato affinché non venissero, come in realtà accadeva, utilizzate ingenti somme che finivano però solo per tamponare le condizioni di totale indigenza delle popolazioni alle quali, tuttavia, non veniva garantito granché per il futuro.

A questa constatazione se ne aggiungeva una seconda. Come ebbe modo di evidenziare l'onorevole deputato Giustino Fortunato, la promulgazione di queste leggi, o meglio, l'estensione della legge del 1879 che disponeva la sospensione dell'imposta fondiaria, era divenuta oramai una consuetudine, una consuetudine assai pericolosa.

Le sue preoccupazioni furono esposte il 21 gennaio del 1882 quando, l'ordine del giorno della Camera dei deputati, recò la discussione del disegno di legge per i provvedimenti a favore dei danneggiati dell'uragano del 29 giugno del 1881 in Romagna. All'apertura dei lavori l'onorevole pose all'attenzione dei suoi colleghi, la questione della ormai consolidata prassi parlamentare. L'occasione, spiegava Fortunato, nasceva proprio dalla richiesta fatta dagli onorevoli colleghi di discutere il suddetto disegno di legge che prevedeva, come ormai sempre accadeva, una dilazione di pagamento delle rate d'imposta sui beni rurali per tutto l'anno 1882 nei comuni di Forlì, Forlimpopoli, Bertinoro, Cesena, Cesenatico, Gatteo, Carpi e Correggio. La votazione del disegno di legge, già avanzata il 22 dicembre dello stesso anno, era stata rimandata e a quel punto, l'onorevole Fortunato riteneva necessario esporre le sue perplessità in merito.

Egli denunciava la pericolosa tendenza, inaugurata con l'eruzione del Vesuvio del 1872, a prorogare il tributo fondiario promulgando leggi d'eccezione alle comuni leggi tributarie, orientamento che sottolineava, si venne a consolidare solo dal 1879 con la legge del 28 giugno per i danneggiati dall'Etna, dal Po e da altri fiumi. Da lì in poi, sosteneva Fortunato, erano state prolungate ben altre 5 leggi aventi tutte a oggetto la dilazione di pagamento delle imposte²¹. Le anomalie, tuttavia, non finivano lì. L'onorevole, infatti, proseguiva con un paio di obiezioni. Per prima cosa, segnalava la cattiva usanza di ricorrere a tale tipo di provvedimenti anche nei casi di non reale necessità e urgenza. L'onorevole riteneva che spesso le calamità per le quali si richiedeva l'intervento dello Stato, non fossero di entità tale da giustificare interventi

¹⁹ ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale amministrazione civile, Ufficio servizi speciali, Comitato di soccorso del terremoto dell'Abruzzo Citeriore (1881-1883), Corrispondenza tra il Comitato Centrale di Soccorso in favore dei danneggiati dal terremoto in Abruzzo ed il Prefetto di Chieti del 16 agosto 1882*, b. 1, fasc. 4.

²⁰ Si pensi sempre al fatto che, tra le prime circolari dei Prefetti, vi erano quelle rivolte alle altre province, al fine di chiedere sussidi alle amministrazioni locali e ai tanti privati facoltosi. Le stesse leggi promulgate al fine di promuovere le opere di risanamento erano rivolte alle sole opere pubbliche rientranti nella competenza dello Stato come gli argini dei fiumi, le rotte etc.

²¹ L'onorevole si riferiva alle leggi alle leggi per Reggio Calabria, per Casamicciola e per l'Abruzzo.

legislativi di simile natura. A sostegno della sua tesi riportava, come esempio, il caso di un suo collega che, tempo addietro, aveva ottenuto una dilazione di pagamento a seguito di una semplice grandinata.

Seconda ed ultima considerazione era quella relativa ad un'altra pericolosa usanza, minaccia ancor maggiore egli sosteneva, cioè quella prassi ormai consolidata di lasciare all'iniziativa parlamentare di singoli deputati, spesso provenienti dalle zone danneggiate, la proposta di legge di tal natura. L'onorevole, infatti, ricordava la "sana consuetudine" sabauda di non permettere mai che materie di tal tipo, riguardanti interessi locali, potessero essere oggetto di disegni di legge di singoli deputati o d'iniziativa parlamentare poiché tale prassi non avrebbe che portato a fare della Camera «..un campo chiuso per la lotta degli interessi singolari»²².

L'anno 1881 si concludeva con quest'ultimo funesto accadimento. Negli anni a venire, a partire da quello successivo, il Governo Depretis si trovò nuovamente a dover fronteggiare l'emergenza causata dalla disastrosa inondazione del Polesine ed il relativo malcontento dell'opinione pubblica che ne derivò.

Un'occasione, quella del settembre 1882, per una prima importante novità in tema di prestiti e mutui.

3. L'inondazione del Polesine dell'ottobre 1882

Sin dai primi giorni di settembre, l'Adige iniziava a dare i primi segnali preoccupanti a causa del repentino innalzamento delle acque. Il 15 settembre, infatti, una prima piena provocava gravi danni a Verona. Il vero disastro però si consumò la notte tra il 17 e il 18 settembre²³. Nella nottata del 17, infatti, alle 3:30 l'Adige ruppe gli argini della riva destra provocando l'inondazione del boschetto del Comune Angiari, a 100 km dal mare Adriatico. Le acque disalveate devastarono le campagne del basso veronese invadendo anche i territori del Polesine fino a riversarsi nel Canalbianco, provocando una rottura degli argini di quest'ultimo a Bergantino, a Zelo e a Frassinelle Polesine.

Immediatamente, i cittadini dei comuni interessati, richiesero che fosse tagliato l'argine della Fossa Polesella così da far defluire le acque ed evitare nuove rotte.

Alle istanze della popolazione però, l'amministrazione rispose in ritardo a causa di accese discussioni circa la competenza (l'indecisione fu tra Deputazione provinciale e consigli comunale) a disporre l'opera. Il taglio dell'argine alla fine avvenne, ma solamente il 30 settembre. A causa del diniego da parte

²² APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIV, sessione 1880-1881, vol. IX, tornata del 21 gennaio 1882, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1882, p. 8384.

²³ M. C. Turala, R. Marcolongo, L.U. Tucci., *L'ospedale in mezzo al mare. Fragilità, Storie, Diritti*, collana diretta da Cendom P., vol. IV, Vicalvi, Key Editore, 2015, p. 15.

delle amministrazioni di procedere al taglio dell'argine, infatti, si attese l'arrivo del Ministro dei Lavori pubblici il quale, non essendo a sua volta in grado di prendere decisioni a riguardo, chiese consiglio agli ingegneri locali che decisero però di non tagliare l'argine ma solamente di difenderlo lungo la zona più a rischio. Successivamente il Ministro, il 27 settembre, istituì una Commissione di ispettori del Genio Civile i quali, solo a seguito di consultazioni ed analisi sugli ultimi dati registrati sul territorio, decisero, il 30 settembre, di procedere al taglio dell'argine, quando ormai la situazione era irreversibilmente peggiorata.

Tutto il territorio dalle Valli Grandi Veronesi era ormai distrutto; il bilancio, solo nell'area del Polesine, fu di 540 case abbattute, 8.200 gravemente danneggiate, 40 ponti asportati e 110.000 ettari di terreno allagati giungendo, in alcuni punti, fino ad 8 metri d'acqua. Alcuni mesi dopo il deputato Tenani denunciò le modalità con le quali si era gestita la situazione, criticando la scelta assolutamente errata della Commissione: «quella via al mare, che si credeva che dovessero trovare, fu così facile, che produsse 17 rotte nel Canal Bianco, due nel Canal di Loreo, 10 nel Po di Levante e 12 nell'Adigetto; 41 rotte in tutto!»²⁴. In occasione della discussione del progetto di legge, approvato poi nel luglio del 1883, oltre all'inadeguatezza dei provvedimenti adottati dal Genio Civile, fu denunciata un'altra grave carenza, la mancanza di una legislazione adeguata, in caso di emergenze, ad evitare la rottura di argini come quelle avvenute nel settembre '82²⁵.

In quell'occasione, trattandosi di una sciagura causata da un'inondazione, il regolamento del 1870 imponeva una gestione coordinata che vedeva un'azione congiunta a livello centrale e periferico delle amministrazioni e del Genio Civile. Ed è in occasione della promulgazione delle leggi per le inondazioni che il legislatore introdusse alcuni elementi di novità che si stabilizzeranno nelle leggi successive prese in occasione delle pubbliche calamità.

Il primo riguardava le disposizioni che prevedevano, per la prima volta, l'intervento dello Stato nella fase di ricostruzione e che si concretavano nell'onere di contribuire all'estinzione dei prestiti contratti da parte delle province. In particolare, nella legge 8 luglio 1883 numero 1483, si disponeva che il Governo concorresse, in ragione del due per cento, al pagamento dei prestiti (da estinguersi in un massimo di 20 anni) che avrebbero contratto le province stesse danneggiate dall'inondazione. Seguiva poi la disciplina speciale riguardante le modalità d'iscrizione delle ipoteche, le tasse da corrispondere per l'iscrizione, le

²⁴ APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882-1883, vol. I, tornata del 17 dicembre 1882, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1883, p. 233. pp. 227-258.

²⁵ APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882-1883, vol. I, tornata del 17 dicembre 1882, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1883, p. 233.

modalità per comprovare la proprietà dei beni offerti in cauzione, normativa che trovava applicazione ovviamente solo in quelle zone in deroga alla normativa di diritto comune.

La seconda novità riguardava le modalità di accesso ai prestiti. Le province, rappresentavano l'anello di congiunzione tra Stato centrale e periferia; erano queste infatti, che contraevano per proprio conto i prestiti per i comuni e consorzi idraulici. Era inoltre prevista la possibilità per i privati di contrarre mutui con le province stesse che decidevano modalità e termini per la restituzione delle somme.

La legge disponeva che dei venti milioni stanziati, due fossero destinati a piccoli prestiti (art. 11) prevedendo quali istituti di credito avrebbero potuto stipularli, con quali modalità ed a quale tasso di interesse (artt. 12 e 13)²⁶. Con successivo regolamento, promulgato con regio decreto 27 agosto 1883 n. 1564, veniva poi data esecuzione alla legge disponendo nel dettaglio la speciale disciplina per «agevolare il credito a mite interesse alle province danneggiate dalle inondazioni del 1882». Fu così prevista una duplice procedura a seconda che si trattasse di domande inoltrate da comuni e consorzi o da privati.

Senza entrare nel dettaglio degli aspetti procedurali non particolarmente rilevanti, interessa in questa sede svolgere alcune riflessioni sulla normativa in oggetto alla luce delle considerazioni precedentemente svolte. Dalla lettura dei due provvedimenti emergono alcuni tratti caratteristici, in parte già individuati nei testi di legge precedenti, ma che, in questa occasione, cominciano ad essere più evidenti.

Il primo elemento caratterizzante questa speciale disciplina legislativa era quello riguardante l'utilizzo di procedure particolari pensate per l'occasione che, derogando alle leggi vigenti, garantivano un'azione più efficace (si pensi, ad esempio, alle speciali esenzioni dalle tasse ipotecarie, ai termini per le iscrizioni medesime o all'iter burocratico per l'ottenimento di prestiti).

Secondo elemento, quello relativo alla scelta di orientarsi, ancora una volta, verso organismi preesistenti per realizzare questo nuovo apparato burocratico con l'intento di ricreare, seppur nell'emergenza, una geometria che vedesse al vertice i ministeri costantemente informati di ciò che accadeva a livello periferico (in questo il Prefetto e l'Intendente di finanza rappresentarono l'anello di congiunzione tra il Ministero dell'Interno e quello delle finanze e gli Enti locali e, in particolare, il Consiglio provinciale, la Deputazione provinciale ed i Sindaci).

La presenza, infine, del Governo che cominciava ora a entrare più attivamente nelle questioni legate all'emergenza iniziando così ad occuparsene, anche se in modo assolutamente embrionale, sia nell'immediato che nella prospettiva futura, offrendo il suo contributo nell'estinzione dei prestiti contratti per svolgere le opere di ricostruzione.

²⁶ Legge 8 luglio 1883 numero 1483.

4. Il terremoto ischiano del 1883. Il risveglio della coscienza dello Stato italiano

A meno di un anno dal terremoto del 1881 Casamicciola, la località più danneggiata dal sisma, era ormai totalmente ricostruita così da poter ospitare nuovamente malati e villeggianti di tutta Europa nei prestigiosi stabilimenti balneari dell'isola. La ricostruzione avvenne senza il rispetto di alcuna regolamentazione adeguata nonostante illustri scienziati avessero messo in guardia circa il probabile ripetersi di una catastrofe²⁷. Questa ricostruzione selvaggia e scriteriata, inevitabilmente, comportò effetti devastanti nel luglio del 1883, in piena stagione turistica. Alle 21,30 di sabato 28 luglio 1883 la terra tremò e, in quella occasione, costò la vita a 2.333 persone oltre a ferirne altre 706. Le cronache della tragedia descrivevano gli attimi di terrore che la popolazione locale, ma soprattutto gli illustri forestieri appartenenti all'alta aristocrazia di tutta Europa, subirono in quegli istanti. Una scossa di magnitudo 5.79, in pochi secondi, sgretolò l'intero centro abitato e le zone periferiche provocando nella sola Casamicciola 1.784 morti e 448 feriti, di questi, 625 villeggianti e 51 stranieri²⁸.

Come emerge dai dibattiti alla Camera, sin da subito il Prefetto di Napoli, informato dell'evento, partì alla volta di Ischia portando con sé solo pochi carabinieri. Nella mattinata della domenica, il deputato Simeoni denunciava: «non vi furono che pochi uomini mandati dall'autorità, di cui 90 a Casamicciola, e se non erro, 50 di questi erano pompieri spediti dal municipio di Napoli, il quale per quanto era in se, accorreva anche a riparare le conseguenze di quella immane sventura. Dunque, di rappresentanza d'esercito, di truppe fino alle ore pomeridiane della domenica non ve n'era a Casamicciola che il numero di 40 uomini»²⁹.

Nei comuni limitrofi di Forio e Lacco-Ameno mancò, fino alla giornata di lunedì, la presenza di soldati lasciando le persone e i corpi esanimi sotto le macerie. Lo scenario appariva devastante: «Un coro di

gemiti risuonava in quell'isola, dall'un canto di coloro che agonizzanti o sopraccaricati di macerie, o vicini

²⁷ Giuseppe Mercalli lanciò l'allarme all'indomani della prima catastrofe così come anche Michele Stefano Rossi, il quale, tentò invano di spingere il governo a costruire, anziché case, centri di osservazione avanzati per poter monitorare costantemente l'evoluzione geomorfologica di quelle zone. S. Castenetto, M. Sebastiano, *Casamicciola. Terremoto e provvedimenti legislativi. Casamicciola – I terremoti del 1881 e del 1883*, in *Il terremoto del 28 luglio 1883 a Casamicciola nell'isola d'Ischia: la cronaca, il contesto fisico, storico e sociale, i soccorsi, la ricostruzione e le fonti documentarie del primo grande terremoto dopo l'unità d'Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, Servizio sismico nazionale, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998, pp. 159-163; S. Botta, *Politica e calamità, Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma, Rubbettino, 2013, p. 248.

²⁸ A. Placanica, *L'uomo e l'evento. Casamicciola-Casamicciola: dal dramma alla metafora*, in *Augusto Placanica, Scritti*, a cura di M. Mafri, S. Martelli, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 437-449; S. Botta, *Politica e calamità*, p. 250; S. Castenetto, M. Sebastiano, M. Rebuffat, *Le fonti documentarie. La stampa quotidiana e periodica*, cit., pp. 267-284.

²⁹ *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882-1883-1884, vol. VII, tornata antimeridiana del 1 febbraio 1884, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1884, p. 5579.

all'asfissia, cercavano di aver salvezza, fondando le loro speranze nella carità, nell'aiuto della patria; urla, strida dall'altro canto, del rimanente della popolazione esterrefatta, tutta accalcata sulla spiaggia, si univano a quelle dei congiunti, dei fratelli, del padre di cui sentivano i lamenti estremi ed ai quali non potevano portare alcun soccorso, perché sfiniti anch'essi nelle persone»³⁰.

In quell'occasione il problema dei soccorsi emerse in tutta evidenza e, per la prima volta, lo Stato italiano prese seria coscienza del problema³¹. Come osservò il filosofo catanzarese Augusto Placanica, nonostante all'evento del 1883 ne seguirono altri ben più tragici come quello della Calabria, di Messina, della Liguria e della Marsica, in quella occasione si riscontrò un fenomeno peculiare³². A seguito della catastrofe, il toponimo Casamicciola entrò nel linguaggio e nell'immaginario collettivo come metafora di caos, disordine, nonostante, non fosse stato un terremoto dagli enormi riflessi sulla popolazione e sul territorio. Inoltre, caso ancor più singolare, il primo utilizzo del nome secondo questa nuova accezione risaliva ad alcuni decenni dopo l'evento ed addirittura nelle zone della Toscana e dell'Umbria, assai lontane dal luogo in cui avvenne il disastro tellurico³³.

Le ragioni che portarono al verificarsi di questo fenomeno erano tante e il filosofo provò ad individuarne alcune. Sicuramente in quell'occasione, per la prima volta, l'eco della catastrofe ebbe proporzioni notevoli e, non tanto per le problematiche già accennate relative alla tardività dei soccorsi e per la constatazione della inadeguatezza dei dicasteri (in quella occasione grande disappunto si ebbe anche nei confronti del Ministero della Marina), ma soprattutto a causa della «qualità di quei morti»³⁴.

A ciò si aggiunsero altri aspetti rilevanti; la circostanza, ad esempio, dell'essersi consumato per la prima volta un evento che tutti gli italiani percepirono allo stesso modo, unendo soprattutto uomini e donne che si riconoscevano in una propria identità sociale che andava oltre i confini regionali, nella classe borghese appunto, che in quella occasione fu protagonista del tragico evento³⁵.

³⁰ APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882-1883-1884, vol. VII, tornata antimeridiana del 1 febbraio 1884, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1884, p. 5579.

³¹ S. Castenetto, M. Sebastiano, *Casamicciola. Terremoto e provvedimenti legislativi, Il dibattito parlamentare e gli interventi in favore dei danneggiati*, cit., p. 165.

³² A. Placanica, *L'uomo e l'evento. Casamicciola-Casamicciola: dal dramma alla metafora*, cit., pp. 439 e ss..

³³ A. Placanica, *L'uomo e l'evento. Casamicciola-Casamicciola: dal dramma alla metafora*, cit., p. 439.

³⁴ A. Placanica, *L'uomo e l'evento. Casamicciola-Casamicciola: dal dramma alla metafora*, cit., p. 445.

³⁵ L'autore inserisce anche un'altra circostanza; egli riflette sul fatto che, nonostante l'anno precedente si fosse verificato l'immane disastro del Polesine e che l'anno successivo si sarebbe verificata la grave epidemia di colera a Napoli, solo il terremoto restò nella memoria a causa della sua diversa natura rispetto alle altre calamità. Il terremoto infatti era l'unico evento ad essere imprevedibile, capace di sovvertire tutto ciò che coinvolgeva in un solo istante. A. Placanica, *L'uomo e l'evento. Casamicciola-Casamicciola: dal dramma alla metafora*, cit., pp. 446 e ss..

Certo è che in quell'occasione la stampa si scagliò ferocemente contro l'operato del Governo Depretis mettendo in luce, per la prima volta dopo quasi vent'anni, la debolezza e l'inadeguatezza dei vertici politici e militari italiani nel gestire un'emergenza³⁶.

Il problema principale, in occasione del terremoto ischiano, fu la tardività dei soccorsi, delle forze armate in particolare. Il ministero della Marina e della Guerra, infatti, salirono sul banco degli imputati insieme alle autorità locali³⁷. Il Ministro dei Lavori pubblici, l'avvocato Francesco Genala riuscì, tuttavia, a distogliere per un po' l'attenzione dai due dicasteri con il suo ordine dato nei primi giorni di agosto, subito dopo essere giunto sul luogo del disastro. A causa dei pericoli per la salute pubblica che sarebbero potuti derivare dal disseppellimento di cadaveri in avanzata fase di decomposizione, date le alte temperature, il Ministro, infatti, aveva deciso di ordinare colate di calce sulle macerie seppellendo i cadaveri (e forse seppellendo anche i vivi) direttamente in quei luoghi³⁸. Un ordine che inevitabilmente scatenò un grande dibattito a livello istituzionale e che, per fortuna, venne sospeso dal re che dispose di proseguire gli scavi fin quando non vi fosse stato un barlume di speranza di trovare qualcuno in vita, cosa che poi, in effetti, avvenne. Al di là dell'interessante dibattito che scaturì da queste vicende è importante, in questa sede, evidenziare quale fu la risposta del Governo alla gestione dell'emergenza ed alla fase della ricostruzione. Come è emerso dalla documentazione, a livello di gestione nell'immediato dell'emergenza, il Prefetto, i Sindaci locali e i Ministeri furono sicuramente gli organismi istituzionali che si trovarono in prima linea nel gestire il caos dei primi giorni, assistiti nell'opera dai civici pompieri, dai carabinieri e dall'esercito.

I provvedimenti da parte dello Stato centrale arrivarono dopo un intenso dibattito parlamentare nel quale emerse, si noti bene, la necessità che lo Stato si interessasse, da un lato, a fornire norme edilizie

³⁶ Il riferimento è alla terza guerra d'indipendenza, dall'esito assai deludente per quanto riguardava l'azione di governo, ed in particolare, ad un particolare momento d'emergenza scaturito dalla battaglia del 20 luglio 1866 tra le flotte della Regia Marina e l'Impero austriaco. In quell'occasione la stampa, non aveva potuto evitare di mettere a nudo l'inadeguatezza dell'azione politica e militare dell'esecutivo, cfr., S. Botta, *Politica e calamità*. cit., pp. 251-252.

³⁷ In Parlamento furono svolte interpellanze sui mezzi adoperati dalle diverse autorità per apportare riparo ai danneggiati, sui provvedimenti che il Governo prese ecc.; S. Botta, *Politica e calamità*, cit., pp. 252 e ss; D. Abruzzese, S. Castenetto, M. Rebuffat, *I soccorsi*, in *Il terremoto del 28 luglio 1883 a Casamicciola nell'isola d'Ischia: la cronaca, il contesto fisico, storico e sociale, i soccorsi, la ricostruzione e le fonti documentarie del primo grande terremoto dopo l'unità d'Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, Servizio sismico nazionale, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998, pp. 127-138., *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882 – 1883-1884, vol. VII, tornata antimeridiana del 1 febbraio 1884, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1884, pp. 5577 e ss; *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882 – 1883-1884, vol. VII, tornata del 29 gennaio 1884, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1884, pp. 5479-5480. Nella discussione del primo febbraio l'onorevole Simeoni chiese al Ministero della guerra come fosse possibile che: «in casi eccezionali, come quello di cui ci occupiamo, del quale niun altro può ritenersi superiore, salvo quello della guerra, è vero che l'autorità militare, che il comandante preposto ad un corpo di esercito non possa avere altra facoltà se non di far quello che prescrive ad esso il prefetto della città?» p. 5581.

³⁸ D. Abruzzese, S. Castenetto, M. Rebuffat, *I soccorsi*, cit., p. 134.

adeguate per quei territori e, dall'altro, a munirsi per il futuro di strumenti tecnici idonei a monitorare e a prevenire eventi di quel tipo³⁹.

Venne quindi promulgata la legge 2 marzo 1884 n. 1985 con la quale si introdussero alcune interessanti novità. Come sempre accadeva, su istanza dei cittadini di Casamicciola, il legislatore concesse subito la sospensione della riscossione delle imposte dirette erariali ripartendo l'ammontare in 18 rate che si sarebbero aggiunte a quelle del 1886, 1887 e 1888, in proporzione diversa per ogni anno.

Secondo la logica dell'intervento di tipo straordinario veniva definito poi, in un articolo, il procedimento speciale secondo il quale si sarebbe dovuto procedere agli sgravi. L'articolo 12 prevedeva che il Prefetto, una volta che il Consiglio Comunale avesse fornito l'elenco dei contribuenti danneggiati per mezzo dell'agente delle imposte e sentito l'intendente di finanza, decretasse la sospensione delle rate d'imposta a favore dei contribuenti inseriti nell'elenco medesimo. Il Prefetto, inoltre, decideva con decreto non appellabile (art. 12, comma 6) contro i ricorsi che i contribuenti potevano impugnare avverso la decisione dallo stesso presa riguardo gli aventi diritto allo sgravio d'imposta.

Le importanti novità, però, risiedevano negli articoli precedenti: nell'articolo 9 con il quale si regolamentava il diritto di proprietà sulle baracche e nell'articolo 5 nel quale si predispondeva la futura stesura di un regolamento edilizio, approvato con successivo regio decreto del 29 agosto 1884 n. 2600 che, per la prima volta nel Regno, muniva l'ordinamento giuridico italiano di una normativa sull'edilizia antisismica⁴⁰.

Per quanto concerne le norme relative alla ricostruzione, era sicuramente una grande novità la scelta operata dal legislatore di dedicare attenzione non solo verso le nuove costruzioni e verso la definizione delle zone pericolose (si trattava, in sostanza, di norme a carattere preventivo la cui definizione avverrà molti decenni dopo), ma anche verso la formulazione di norme per il recupero dell'edilizia.

³⁹ L. Fulci, voce *Terremoto*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, pp. 628-629.

⁴⁰ Per addivenire alla formulazione di una disciplina adeguata, il ministro Genala istituì nel settembre 1883, una commissione ad hoc che ebbe il compito di pervenire alla formulazione di criteri operativi da seguire nella ricostruzione di Casamicciola. I. Delizia, *La ricostruzione. La ricostruzione tra cronaca e storia. Prescrizioni e regolamenti edilizi*, in *Il terremoto del 28 luglio 1883 a Casamicciola nell'isola d'Ischia: la cronaca, il contesto fisico, storico e sociale, i soccorsi, la ricostruzione e le fonti documentarie del primo grande terremoto dopo l'unità d'Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, Servizio sismico nazionale, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998, pp. 193-204.

All'interno del regolamento, inoltre, veniva prevista una apposita *Commissione edilizia speciale*⁴¹, con sede a Ischia, e con il compito di esaminare le domande di chiunque avesse inteso costruire nuove opere o riparare le vecchie al fine di verificare che il progetto fosse conforme alle speciali regole edilizie vigenti in quel luogo.

Il legislatore realizzò in quell'occasione un procedimento speciale che prevedeva, in caso di reclamo alla commissione medesima e di mancato accoglimento da parte di quest'ultima, un ricorso al Prefetto che doveva agire d'urgenza previa consultazione con gli uffici del Genio Civile. Contro le sue deliberazioni, era poi previsto il ricorso in via gerarchica. All'articolo 6, infine, veniva data facoltà al Consiglio comunale di deliberare le espropriazioni da effettuarsi in base a quanto disposto dall'articolo 3, che sarebbero poi state approvate dalla Deputazione provinciale. Le espropriazioni dichiarate d'urgenza, infatti, sarebbero state sottoposte alla disciplina speciale circa gli effetti della liquidazione e dei pagamenti delle indennità a norma del capo IV della legge 25 giugno 1865 n. 2359⁴².

Gli elementi di novità non erano di poco conto. Se da un lato, infatti, continuava la consuetudine di richiamare per incarichi nuovi istituzioni ed organismi già esistenti, dall'altro, si assisteva alla nascita di un organismo speciale, ad hoc, istituito con il compito di far applicare una inedita disciplina edilizia. È proprio questo il secondo elemento di novità, il potere politico, infatti, per la prima volta, prese coscienza dell'entità del problema iniziando così ad elaborare soluzioni che andarono al di là di semplici sgravi fiscali, tanto da avviare perfino studi volti a progettare macchinari in grado di prevedere i fenomeni sismici.

Rilevanti furono, inoltre, i procedimenti amministrativi approntati dal Governo; snelli ed efficaci che prevedevano l'azione di organi monocratici, il Prefetto generalmente, il quale disponeva di ampi poteri discrezionali potendo decidere solo previa consultazione degli uffici tecnici del Genio Civile.

In ogni caso nel 1884, le competenze amministrative in tema di calamità erano ancora limitate. Lo si nota ragionando sulle serie archivistiche consultabili sul punto, dalle quali emerge la concezione secondo la quale l'intervento dello Stato doveva essere ben distinto da quello di assistenza e beneficenza⁴³. Invero, come si accennava nel primo capitolo, all'epoca dei fatti, le competenze del Ministero dell'Interno relative ai

⁴¹ In base all'art. 17 la Commissione si componeva: di un ufficiale superiore del ministero dell'interno in funzione di presidente, di un direttore dell'osservatorio geodinamico dell'Isola, di un ingegnere del Genio civile, del Sindaco del comune, di un notevole dimorante nel comune stesso. Quest'ultima rimase attiva fino al 1891 quando, con regolamento del 26 aprile n. 254, venne decretata la soppressione dell'ufficio tecnico passando tutta la materia edilizia e urbanistica ai comuni. Cfr I. Delizia, *La ricostruzione. La ricostruzione tra cronaca e storia. La normalizzazione della prassi.*, cit., pp. 243 e ss..

⁴² In questa occasione il legislatore non si spinse oltre ma avremo modo di vedere, in occasione di altre emergenze, come alcune disposizioni della legge 2359 verranno utilizzate in una prospettiva interpretativa nuova così come la stessa materia espropriativa verrà fortemente ripensata in funzione delle necessità impellenti generate dalla calamità.

terremoti non erano assolutamente contemplate, esistendo solamente una competenza per le frane ed alluvioni. Inoltre, a riprova di ciò, è possibile constatare che solo nel 1905, in occasione del grande terremoto in Calabria, il Governo istituì un apposito organismo preposto agli affari relativi all'evento tellurico, l'Ufficio dei servizi speciali pei danni delle Calabrie⁴⁴.

Un'ultima precisazione, infine, si rende necessaria in merito alle baracche costruite in quell'occasione. Come hanno fatto notare Sergio Castenetto e Mirella Sebastiano: «Non è inconsueto, nella storia del nostro Paese, che il provvisorio diventi definitivo»⁴⁵ riferendosi alle baracche, assolutamente non idonee ad ospitare persone per molto tempo, costruite in via provvisoria in occasione del terremoto e, ancora oggi, visibili in quei luoghi.

A riprova della assoluta incapacità di gestire situazioni emergenziali, soprattutto nella prospettiva futura, non si poteva non sottolineare come, le baracche costruite, risultarono assolutamente inadeguate allo scopo. Non solo perché scadenti (senza alcun isolamento termico, costruite con un tetto di lamiera ondulata che si arroventava durante la lunga e asfissiante estate, troppo piccole per poter ospitare dieci persone ed a rischio incendio essendo costruite con pareti di abete) ma soprattutto perché edificate su terreni sui quali si decise poi di erigere il nuovo paese che comportò, inevitabilmente, una dilazione dei tempi di ricostruzione dell'abitato.

Si era ancora, evidentemente, molto lontani dall'edificare apparati e procedure preposti alla gestione dell'emergenza ma, quantomeno, sembrava che qualcosa iniziasse a muoversi all'interno della coscienza degli uomini delle istituzioni i quali iniziarono ad interrogarsi sui limiti di un apparato amministrativo che

⁴³ Se si consultano le serie archivistiche relative al Ministero dell'Interno, Divisione generale dell'amministrazione civile, si noterà subito che manca totalmente la voce calamità o catastrofi pervenendo solamente, all'interno della Divisione servizi speciali, ai complessi documentali relativi a singoli eventi calamitosi. Negli anni '80 troviamo solamente alcune buste, contenute nella Divisione generale dell'amministrazione civile, che raccolgono il carteggio relativo al Comitato di soccorso per i danneggiati in Abruzzo, sorto spontaneamente pochi giorni dopo la catastrofe. La ragione di questo inserimento nell'Archivio era ricollegabile al solo fatto che il Comitato aveva avviato un'opera di raccolta fondi provenienti da abruzzesi residenti a Roma. Il Ministero dell'Interno, quindi, in quanto competente nell'attività di controllo su tutte le forme di beneficenza privata, aveva svolto la sua verifica sulle somme di denaro inviate e sul loro impiego. Cfr. ACS, Ministero dell'Interno, *Direzione generale dell'amministrazione civile, Comitato di soccorso ai danneggiati dal terremoto del 10 settembre 1881 in Abruzzo (1881-1885)*. Per i terremoti successivi la situazione non cambia, si incontrano, infatti, complessi documentali solamente nella Direzione generale dell'amministrazione civile dove è possibile consultare documenti relativi all'attività dei Comitati o delle Commissioni speciali, cfr. Archivio Centrale dello Stato, *Commissione reale per i danneggiati del terremoto in Liguria (1887)*; ACS, Ministero dell'Interno, *Direzione generale dell'amministrazione civile, Divisione servizi speciali (1905-1942)*.

⁴⁴ ACS, Ministero dell'Interno, *Ufficio servizi speciali, Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto delle Calabrie (1905)*.

⁴⁵ S. Castenetto, M. Sebastiano, *Casamicciola. Terremoto e provvedimenti legislativi, Il dibattito parlamentare e gli interventi in favore dei danneggiati*, cit., p. 169.

sempre più spesso risultava inadatto alle esigenze della società italiana e che sempre più spesso dimostrava di essere troppo imbrigliato nelle lungaggini burocratiche.

È necessario in chiusura evidenziare un ultimo importante fattore, un tratto che caratterizzerà quasi interamente le esperienze legate ai terremoti italiani anche in tempi molto recenti. Come la stessa stampa denunciò all'epoca, il "tipo baraccato", si impose come modello di riferimento trasformando le baracche, seppur maggiormente rifinite, da alloggi temporanei ad alloggi definitivi. Lo sviluppo edilizio in quelle zone non trovò alcun seguito; si disposero, infatti, una serie di migliorie alle baracche precedentemente costruite (le fodere in muratura, le cucine, i servizi igienici) e si dispose, con decreto ministeriale del 1 agosto del 1886, la cessione ai privati delle baracche di proprietà dello Stato⁴⁶.

Una normalizzazione di una prassi costruttiva emergenziale avvenuta con regolamento ministeriale che lasciò in eredità a quelle zone una baraccopoli appena celata.

5. La natura dei provvedimenti adottati in caso di calamità negli anni '80

In questa prima fase dell'esperienza in tema di legislazione occasionata da pubbliche calamità, il potere politico non sembrò particolarmente interessato all'utilizzo di poteri eccezionali volti a legiferare in via d'urgenza su determinate questioni. Questa indifferenza, tuttavia, non si era riscontrata in altri settori ed, in particolare, in quello dell'ordine pubblico che aveva portato il Governo del neonato Regno ad intervenire più volte attraverso lo strumento dei decreti legge o ordinanze di necessità.

Come noto, ancora nel tardo Ottocento, si parlava indistintamente di decreti reali⁴⁷, decreti legge, decreti-statuto, ordinanze di necessità o ordinanze di eccezione riferendosi ogni volta, nel significato più ampio, alle manifestazioni di volontà del potere statale⁴⁸.

⁴⁶ I. Delizia, *La ricostruzione. La ricostruzione tra cronaca e storia. Prescrizioni e regolamenti edilizi. La normalizzazione della prassi*, cit., p. 243.

⁴⁷ M. Meccarelli, *Le corti di cassazione nell'Italia unita: profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata, 1865-1923*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 242 e ss.; M. Meccarelli, *La questione dei d.l. tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 20.2.1900 riguardo al r.d. 22.6.1899 n.227*, in «Historia Constitutional», VI, 2005, pp.263 - 284; M. Meccarelli, *Paradigmi dell'eccezione nella parabola della modernità penale, Una prospettiva storico-giuridica*; in «Quaderni storici», vol. CXXXI, 2009, pp. 492-521.

⁴⁸ Si vedano a riguardo le trattazioni di: A. Codacci Pisanelli, *Legge e Regolamento*, Napoli, Tipografia de Angelis, 1888, p. 77 e ss; A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. III, Torino, Utet, 1900, p. 128 e ss; F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo, Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, vol. III, Milano, Società Editrice Libreria, 1901, pp. 193 e ss.; A. Gamberini, *I decreti d'urgenza in teoria e pratica*, Bologna, Zanichelli, 1903, pp. 8 e ss.; A. Gamberini, *I decreti per delegazione legislativa: Note ed appunti*, Bologna, Zanichelli, 1901, pp. 13 e ss..

La storia del potere d'ordinanza⁴⁹, inteso come potere dell'esecutivo di ordinare, disporre, provvedere⁵⁰ è una storia complessa che, nell'Italia liberale, si fuse con la storia dei decreti reali adottati nel regime dei pieni poteri e dei decreti dello stato d'assedio⁵¹.

La principale questione che aveva afflitto la dottrina ottocentesca era, infatti, tutta incentrata sulla ammissibilità o meno dei poteri d'emergenza in deroga all'ordinamento vigente senza alcun interesse, almeno apparentemente, alla tipizzazione degli atti medesimi ed alla individuazione dei soggetti preposti alla emanazione degli stessi⁵². La giurisprudenza, dal canto suo, aveva sorvolato il problema riconoscendo esplicitamente, con la storica e dibattuta sentenza del 1888, i decreti legge come fonte del diritto. Nella pronuncia la Cassazione romana dedusse il principio secondo il quale, alla ragione della necessità, corrispondeva la potestà straordinaria di emettere decreti reali convertibili in legge in quanto, seppur non espressamente previsto nello Statuto⁵³, la facoltà di emetterli la si poteva desumere dal fatto che «nella vita quotidiana di uno Stato, non si provvede alle sole esigenze ordinarie...ci ha sempre un imprevisto che sfugge ad ogni legge...ci ha delle necessità, che, non scongiurate oggi, minacciano il pericolo dimani...E però a cotesto fine (di custodire da parte del potere esecutivo la vita dello Stato) corrisponde la potestà straordinaria, com'è straordinaria la circostanza in cui esercita, di emettere decreti reali convertibili in legge»⁵⁴.

Tale posizione sul punto sembrava trovare molti sostenitori che, nel corso dei decenni successivi all'estensione della Carta in tutto il Regno, commentarono le disposizioni concernenti i poteri dell'esecutivo. Il dibattito verteva tutto attorno all'articolo 6 dello Statuto nel quale si dichiarava: «Il Re nomina tutte le

⁴⁹ Anche detta decretazione d'urgenza così come definita, per esempio, da Francesco Racioppi e Ignazio Brunelli nel *Commento allo Statuto del regno*; cfr., F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Roma, Loescher, 1901, p. 355.

⁵⁰ F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 355.

⁵¹ A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 78.

⁵² C. Nasi, *Necessitas non habet legem. La decretazione d'urgenza fra Statuto Albertino e Costituzione Repubblicana*, in «Diritto e società», vol. II, 1995, p. 277.

⁵³ Nessun richiamo era fatto neanche all'articolo 6 spesso citato a sostegno di questa tesi.

⁵⁴ Cass. Roma, 17.11.1888, in «Il Foro italiano», vol. XV, parte I, sez. II, pp. 8 - 24. Sul punto, si vedano le posizioni le critiche mosse alla pronuncia da parte di Alfredo Codacci Pisanelli nel commento alla medesima e da parte di Lodovico Mortara. A. Codacci Pisanelli, commento alla sentenza della Cassazione di Roma, 17.11.1888, in «Il Foro italiano», vol. XV, parte I, sez. II, pp. 8-22; L. Mortara, *I decreti legge nel diritto costituzionale italiano*, in «Riforma sociale», II, vol. III, 1895, pp. 907-916. Tale posizione non fu, tuttavia, una costante nella giurisprudenza della Corte. Si veda, ad esempio, la posizione assunta dalle Sezioni Unite della Cassazione di Roma nella sentenza 16 novembre del 1922. Cfr. S.U. Cass. Roma, 16 novembre 1922, in «Il Foro Italiano», vol. XLVIII, parte I, 1923, pp. 2-30.

cariche dello Stato: e fa i decreti e i regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne». Per la stesura dello stesso era stato ripreso quasi testualmente il testo francese della *Charte* del 1830 cancellando solamente l'avverbio *jamais* in quanto assente nel testo precedente del 1814⁵⁵.

Questa omissione, si sostenne, non comportava effetti in termini giuridici e costituzionali in quanto veniva comunque riconosciuta una facoltà legislativa in capo all'esecutivo. Proprio a causa della divergenza sorta attorno l'interpretazione dell'articolo, in dottrina si instaurò un dibattito attorno alla questione dei limiti dell'esercizio di questo potere che si mantenne vivo per molto tempo⁵⁶.

Nei primi anni successivi all'unità, una parte della dottrina considerava tanto la legge quanto l'ordinanza due espressioni o forme diverse della medesima volontà dello Stato ma non mancavano i dubbi sui limiti entro i quali tale potere potesse essere esercitato⁵⁷.

Giuseppe Saredo, per esempio, negli anni '70 dell'Ottocento ritenne naturale l'esercizio di tale facoltà interrogandosi, nel suo *Trattato delle leggi*, solamente sui confini entro i quali tale potere potesse essere esercitato. Sul punto l'autore ritenne che i limiti dovessero essere individuati partendo dalla considerazione «dell'indole sue (della facoltà) e delle sue attribuzioni», criterio che portava così ad escludere tale facoltà sulle «cose» riservate al potere legislativo o ad autorità giudiziaria⁵⁸. Seguiva poi una classificazione che vedeva i decreti divisi in: decreti generali e decreti speciali. I primi erano quelli che emanavano da una delegazione espressa o tacita del Parlamento ed i secondi quelli che rappresentavano «i mezzi d'azione del potere esecutivo» sulle materie che rientravano nelle sue attribuzioni. Anche Alfredo Codacci Pisanelli qualche anno dopo, pur non escludendo tale facoltà, sostenne che la promulgazione di decreti dovesse sempre essere limitata a pochi casi e che, comunque, non poteva mai spingersi nella promulgazione di atti contrari alla legge essendo necessaria l'assoluta conformità al dettato normativo⁵⁹. Queste posizioni, tuttavia, si scontrarono con i dubbi che nel corso degli anni emersero in dottrina, provocando un intenso dibattito dottrinale negli anni '90 del XIX secolo e negli '10 e '20 del XX, incertezze sorte anche a seguito

⁵⁵ F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 399; G. G. Stendardi, voce *Statuto del Regno*, in «Nuovissimo Digesto italiano», vol. XVIII, Torino, Utet, 1957, pp. 420-425; M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 174.

⁵⁶ G. Saredo, *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo e delle loro applicazione*, Firenze, Pellas Editore, 1871, p. 257; F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 356.

⁵⁷ A. Marrone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in *Istituzione e dinamiche del diritto*, a cura di A. Vignudelli, Milano, Giuffrè, 2009, p. 1.

⁵⁸ G. Saredo, *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo e delle loro applicazione*, cit., pp. 258 -259.

⁵⁹ A. Codacci Pisanelli, *Legge e Regolamento*, Napoli, Tipografia de Angelis, 1888. pp. 77 e ss..

dell'aumento della decretazione d'urgenza in molti ambiti e, tra questi, anche in quello delle pubbliche calamità.

Capitolo III

La seconda metà degli anni '80, i primi interventi legislativi in tema di calamità

1. I terremoti italiani e l'esempio spagnolo

Tutta la decade degli anni '80 dell' Ottocento fu interessata da un importante sciame sismico che insistette sull'area del mediterraneo coinvolgendo la Spagna e l'Italia. Come alcuni decenni dopo si scoprì, l'intera area del mediterraneo era il cuore delle numerose faglie prodotte dagli spostamenti delle due placche, Euroasiatica e Africana, e la Cordigliera Betica andalusa e gli Appennini italiani non poterono non essere coinvolti in questo movimento.

A partire dal 1881, come si è visto, si registrarono nove terremoti: nel lancianese e a Casamicciola nel 1881, nel 1883 di nuovo a Casamicciola, in Lombardia ed in Andalusia nel 1884, nell'alessandrino nel 1886 e in Liguria e Calabria nel 1887.

Alcuni di questi ebbero effetti molto importanti facendo registrare numerosi morti e danni alle cose e divenendo, pertanto, oggetto di studio da parte della comunità scientifica che sempre di più sentiva l'esigenza di dare un risposta alle esigenze di prevenzione dei fenomeni sismici. Accanto all'attività scientifica si sviluppò anche quella legislativa che, proprio in questi anni, prese coscienza dell'influenza di questi fenomeni non solo nella vita dei cittadini ma anche in quella politica. Proprio questa nuova consapevolezza portò il legislatore ad avviare un'attività normativa in materia del tutto nuova e molto più incisiva rispetto al passato che, in vario modo, influenzerà l'ordinamento giuridico oltretutto la struttura amministrativa dello Stato italiano.

In questo paragrafo si intende approfondire lo studio dei terremoti verificatisi alla fine degli anni '80 dell'Ottocento¹ al fine di porre in evidenza le importanti novità introdotte in questi anni, frutto dell'esperienza maturata a partire dal terremoto di Casamicciola del 1883, nel campo giuridico e scientifico.

¹ Sono stati presi in considerazione soltanto i due terremoti del 1887 e quello del 1884 in Andalusia perché più significativi sia per quanto concerne gli effetti, data l'intensità degli stessi, sia per quanto riguarda le ripercussioni che si ebbero in campo giuridico e scientifico.

2. Liguria occidentale, il terremoto del 23 febbraio 1887

Il 23 febbraio del 1887, alle ore 06:30 circa, gli abitanti di Diano Marina furono svegliati da un rombo spaventoso al quale seguì una violenta scossa². I cittadini, terrorizzati, fuggirono dalle case radunandosi nelle strade. La stessa scossa era stata percepita in altri centri abitati: Porto Maurizio, Oneglia e Avissola nei quali si registravano già le prime vittime. La scossa durò circa 10 secondi e venne percepita a Torino, Alessandria, Genova, Milano sino a Nizza³. I danni dopo la prima scossa furono lievi, tanto che alcuni si avventurarono negli abitati per riprendere i propri averi. Il mare intanto iniziava a salire di livello presagendo il dramma che si consumò qualche ora dopo. Invero, alla scossa delle 6.30, ne seguirono altre arrivando a registrarne una di 6,5 magnitudo momento che, intorno alle 10, rase al suolo tutto l'abitato di Diano Marina e di vari comuni limitrofi e provocò un maremoto, che allagò l'abitato di Diano Marina e generò danni per circa 100 km di costa tra allagamenti, frane e distruzione di tratti ferroviari⁴. A Diano Marina non rimase una sola casa intatta, un terzo del paese fu totalmente raso al suolo, le vittime calcolate furono inizialmente 300, ma aumentarono poco dopo a 664; 1.000 feriti e 100.000 senzatetto⁵.

Come di consueto, si avviò parallelamente all'opera di solidarietà dei Comuni vicini, della Curia e dei singoli privati⁶ l'opera di indagine volta ad effettuare le verifiche necessarie per approntare un piano di recupero per quelle zone. L'opera venne svolta personalmente dal Ministro dei Lavori Pubblici il quale si recò sui luoghi del disastro per verificare quali fossero le principali emergenze cui far fronte e che tentò di risolvere disponendo una serie di misure immediate quali: l'istituzione di un servizio di cucina, la fornitura di legname e ferro da costruzione e l'elargizione di sussidi straordinari alle amministrazioni comunali per il pagamento dei salari del centinaio di uomini impiegati⁷.

² A. Issel, *Il terremoto in Liguria del 1887*, Roma, Tipografia Nazionale, 1888, pp. 90-91.

³ V.G. Pacifici, *Il terremoto del 23 febbraio 1887 nella Liguria occidentale e nel Piemonte meridionale*, in *Dalla pubblica incolumità alla protezione civile*, a cura di S. Magliani e R. Ugolini, Pisa - Roma, Fabrizio Serra editore, 2007, pp. 133-143.

⁴ Nei circondari di San Remo si registrarono 359 morti e 205 feriti gravi, a Porto Maurizio 258 morti e 169 feriti, a Savona 31 morti e 45 feriti. M. Baratta, *I terremoti d'Italia. Saggio di storia, geografia e bibliografia sismica italiana*, Torino, Fratelli Bocca, 1901, pp. 541-545.

⁵ Le notizie sono state riprese dal portale storico del Corriere della Sera, *Cinquantamila giorni*, <http://cinquantamila.corriere.it/storyTellerGiorno.php?year=1887&month=02&day=23>, (ultimo accesso 18 febbraio 2016).

⁶ V. G. Pacifici, *Il terremoto del 23 febbraio 1887 nella Liguria occidentale e nel Piemonte meridionale*, cit., pp. 133-143.

⁷ Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, CFT, <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/12869.html> (ultimo accesso 4 marzo 2016).

Le novità introdotte dalla legislazione che venne adottata in occasione di questo evento furono numerosissime e riguardarono molti settori del diritto. All'indomani della catastrofe, come di consueto, i Sindaci iniziarono ad inviare telegrammi al Presidente del Consiglio per richiedere la proroga della scadenza delle cambiali. Alla richiesta, tuttavia, il presidente Depretis replicò che si sarebbero potute valutare le richieste solo dopo aver svolto tutti i dovuti accertamenti necessari al fine di conoscere i limiti entro i quali poter provvedere in tal senso ed accertare l'assoluta necessità degli stessi⁸.

Intanto il primo marzo, con regio decreto⁹, veniva autorizzato un prelievo dal fondo di riserva per le spese straordinarie pari a trecentomila lire per i danneggiati dal sisma. Il 10 marzo successivo, veniva presentato dal Ministro Depretis un progetto di legge che avrebbe segnato un passaggio importante nell'evoluzione della disciplina delle pubbliche calamità. Oltre allo stanziamento di somme nella parte straordinaria dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno, per le zone terremotate venne disposta un'articolata disciplina che, in aggiunta alle disposizioni consuete relative alle sospensioni di alcune rate d'imposta, prendeva una serie di misure speciali¹⁰.

La prima disposizione eccezionale fu quella prevista nell'articolo 2 che conteneva l'autorizzazione in capo al Governo a prorogare il termine per la denuncia delle successioni e a seguire si trovavano gli articoli relativi alle agevolazioni tributarie. In particolare, si disponeva il condono di tutte le rate non pagate sul canone del dazio di consumo di quell'anno e la sospensione del pagamento delle rate d'imposta sugli edifici per i primi due anni successivi all'ultimazione del fabbricato medesimo. In un solo articolo, infine, erano contenute le disposizioni relative alla materia espropriativa le quali derogavano alcuni articoli della legge 25 giugno 1865 n. 2359¹¹.

All'articolo 8 veniva introdotto il nuovo istituto del mutuo di favore e agli articoli 13, 14 e 15 si incontrava la disciplina dei contratti e delle ipoteche. Come previsto nella legge 31 maggio 1887 n. 4511 *legge relativa ai provvedimenti a favore dei danneggiati dai terremoti nelle province di Genova, Porto Maurizio e Cuneo*,

⁸ V. G. Pacifici, *Il terremoto del 23 febbraio 1887 nella Liguria occidentale e nel Piemonte meridionale*, cit., p. 135.

⁹ Così come disponeva il dettato dell'articolo 38 del regio decreto 17 febbraio 1884 n. 2016, il Ministero del Tesoro, previa approvazione del Consiglio dei Ministri, poteva richiedere il prelievo dal fondo di riserva di somme per spese impreviste e disporre l'iscrizione ai vari capitoli o ad un capitolo nuovo per decreto reale.

¹⁰ Sull'analisi dei provvedimenti si rinvia a: F. Pizzaroni, *Lo stato liberale e la gestione dei sismi nella documentazione dell'Archivio Centrale dello Stato*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», V-VI, 2009-2010, pp. 65-88; S. Botta, *Politica e calamità. Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma, Rubbettino, 2013, pp. 136-137; L. Fulci, voce *Terremoto*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, pp. 628-632.

¹¹ Per un'analisi più approfondita sulla materia espropriativa e su quella relativa ai mutui agevolati si rinvia ai prossimi paragrafi del III capitolo.

veniva disposta la costituzione di una commissione di dodici membri (nominati su proposta dei Ministeri della Finanza, Industria e Commercio) che avrebbe dovuto dare pareri sulle proposte dei decreti reali e sui regolamenti per la stesura dei provvedimenti sulle norme ricostruttive, relative alle domande per le anticipazioni e concernenti il riparto dei sussidi e dei mutui alle Province, Comuni, Enti morali e privati.

Infine, con due successivi provvedimenti (Allegato C, regolamento per la distribuzione dei sussidi ai danneggiati dal terremoto e allegato G, decreto e regolamento per le anticipazioni e i mutui fondiari) vennero predisposte: le modalità con le quali gli interessati, rientranti in alcune specifiche categorie (tutti coloro i quali, a causa del terremoto e per varie ragioni, si fossero ritrovati in stato di bisogno) avrebbero potuto accedere ai sussidi stanziati dal Governo e le modalità per concedere i mutui, da parte della Cassa dei depositi e prestiti, alle Province e Comuni danneggiati ai sensi degli articoli 8 e 14 della legge 4511.

A questi due regolamenti, a seguito della promulgazione della legge 19 giugno 1888 n. 5447, riguardante i mutui e le anticipazioni fondiari, se ne aggiungeva un altro che dava attuazione alla legge medesima. Sono proprio questi regolamenti, che disciplinavano procedure e modalità, ad essere in questa sede, oggetto di studio e che preme analizzare. L'interesse sorge proprio per le novità che il legislatore introdusse da un punto di vista procedurale. Venne predisposta, infatti, una complessa macchina che prevedeva discipline differenti per l'erogazione di: anticipazioni in conto corrente ipotecario e di mutuo fondiario ai privati, sussidi per i danneggiati, prestiti per Province, Comuni ed Enti morali.

Per quanto concerne il regolamento relativo alla erogazione di sussidi ai privati (allegato C, *Regolamento per la distribuzione dei sussidi ai danneggiati dal terremoto approvato con Regio decreto 30 giugno 1887*) secondo quanto disposto agli articoli 4 e seguenti, le Giunte municipali avevano il compito di raccogliere tutte le domande degli interessati ai sussidi con la relativa documentazione richiesta e trasmettere le stesse alla Commissione mandamentale. In base all'articolo 7, in ogni mandamento, veniva istituita dal Pretore un'apposita commissione composta da: il Pretore stesso in veste di presidente, un consigliere provinciale designato dalla Deputazione Provinciale e tre membri nominati dal Prefetto fra gli abitanti del mandamento non aspiranti a sussidio. La stessa veniva assistita, in qualità di Segretario, dal Cancelliere della Pretura. Questa aveva il compito di verificare e controllare le domande proposte dalla Giunta municipale, confermandole o riformandole, determinando così l'ammontare del danno sulla base del quale veniva poi conferito il sussidio. Compiuto il loro lavoro e stilate le liste di eventuali aventi diritto, tutta la documentazione doveva passare nelle mani del Prefetto, il quale, avrebbe dovuto inviarle al Ministero dell'Interno dove sarebbero state deferite all'esame della Commissione Reale con sede a Roma. Quest'ultima avrebbe dovuto svolgere un ulteriore controllo procedendo ad un esame comparativo dei giudizi espressi

dalle Commissioni mandamentali, ordinando eventuali ulteriori verifiche ed accertamenti e procedendo infine alla formulazione delle proposte.

Per quanto riguardava invece la materia delle anticipazioni e dei mutui fondiari ai privati per la ricostruzione e riparazione dei fabbricati d'ogni natura, il legislatore promulgò il regolamento approvato con regio decreto 19 luglio 1887, in attuazione della legge 31 maggio 1887 n. 4511, ed il successivo regolamento del 19 luglio 1888 in attuazione della legge 19 giugno 1888 n. 5447. I due regolamenti disciplinavano un complesso iter che vedeva impegnate, ancora una volta, le Commissioni mandamentali le quali avrebbero dovuto, a norma dell'articolo 1 del regolamento del 19 luglio 1888, trasmettere le domande di anticipazione in conto corrente ipotecario e il mutuo fondiario al Prefetto. Quest'ultimo avrebbe poi dovuto trasmettere tutta la documentazione ad un nuovo ufficio, l'Ufficio centrale degli Istituti sovventori, costituito a norma dell'articolo 12 del regolamento approvato il 31 luglio 1887 con regio decreto. L'ufficio veniva istituito in una località tra quelle colpite dagli istituti di credito con il compito di svolgere un esame legale e tecnico delle domande presentate per l'ottenimento di anticipazioni e mutui.

Mettendo da parte l'esame del complesso iter burocratico così sorto, è necessario soffermarsi brevemente sulle novità introdotte dal legislatore in seguito a questo evento calamitoso per fare alcune considerazioni. Come è possibile notare in questa fase, il legislatore stentava ad accettare l'idea di una possibile decentralizzazione degli apparati, tanto da sfruttare gli organismi preesistenti e conferendo loro, se si pensa ai forti poteri derogatori conferiti al Prefetto in materia espropriativa, nuove competenze. Il Prefetto, la Giunta, la Deputazione, erano organismi fondamentali perché direttamente controllabili dal Ministero dell'Interno e, pertanto, protagonisti indiscussi della macchina burocratica. Accanto a queste figure tuttavia, emergevano nuovi organismi, semi indipendenti si potrebbe azzardare, che iniziarono a svolgere una attività di controllo di natura finanziaria o burocratica ma che continuavano, in ogni caso, ad essere sottoposti ad un ulteriore esame da parte di organismi centrali (la Commissione reale) che supervisionava e rendicontava su tutto l'operato in maniera capillare.

Si pone, inoltre, un secondo ordine di considerazioni relativo al problema dell'organizzazione dei soccorsi e della gestione dell'emergenza causata dalle catastrofi, tema questo, ancora una volta molto dibattuto a causa della lentezza ed inadeguatezza degli aiuti. Come è possibile constatare, tra i provvedimenti adottati dal Parlamento, non emergeva alcun richiamo al tema dei soccorsi. Tutti gli organismi istituiti per l'occasione, infatti, risultarono temporanei e costituiti solo per gestire l'opera di ricostruzione ma nessuna legge era stata formulata con l'intento di costituire apparati permanenti che avrebbero potuto offrire, per il futuro, un'azione più mirata. Non vi era, in sostanza, alcuna attenzione in

campo normativo al tema della prevenzione che, evidentemente, non era ancora una priorità dell'agenda di Governo.

Nonostante il vuoto normativo però, il problema in aula, probabilmente per la prima volta, emerse e fu affrontato dall'onorevole Armirotti il quale sollevò, nei giorni del dibattito parlamentare volto all'approvazione delle leggi in favore dei danneggiati in Liguria, il problema della lentezza dei soccorsi. «In tutte le relazioni del Governo ed in quelle degli onorevoli relatori che riferirono sui disegni di legge da me accennati, si manifestò costantemente un identico concetto, suggerito da un nobile e altissimo sentimento di umanità ed è questo: il soccorso sarà tanto più efficace quanto più sarà pronto»¹². Il deputato continuava facendo una logica considerazione. Faceva notare, infatti, come proprio in quei giorni si era sentita la necessità, per ragioni di efficienza, di istituire presso il Ministero dell'Interno, uffici speciali sanitari: l'Ufficio speciale di polizia sanitaria e l'Ufficio speciale di ingegneri sanitari. Per tale ragione, il deputato genovese si interrogava sulla possibilità di ricorrere, anche nel caso di catastrofi, ad un ufficio specializzato «al quale le autorità provinciali e comunali si potessero direttamente rivolgere ogni volta che il paese sia colpito da qualche sciagura così i provvedimenti, non solo sarebbero pronti, ma adeguati al bisogno per la specialità dell'ufficio dal quale sarebbero impartiti, anche perché quest'ufficio potrebbe avere studiati concetti e modi di salvataggio, che oggi non esistono, e da ciò la confusione e la perdita e il tempo»¹³.

L'onorevole si spingeva oltre; proponeva, infatti, che si istituisse un ufficio speciale per mezzo del quale, telegrafando alle principali città, si potessero far accorrere tutti i pompieri di cui si poteva disporre. Una delle principali critiche mosse al Governo ed alle Istituzioni locali da parte della stampa e dell'opinione pubblica, derivava proprio dalla lentezza dei lavori di disseppellimento dei vivi da sotto le macerie, spesso rinvenuti morti a causa della lentezza dei militari e degli operai che venivano impiegati nelle operazioni. Legittimamente il deputato si interrogava sulla possibilità di risolvere il problema rivolgendosi a persone esperte, che avrebbero potuto, in tante occasioni, rendere le operazioni più veloci ed efficienti e salvare così molte più vite umane. All'interrogazione dell'onorevole, rispose quasi con scherno l'onorevole Ministro dell'interno Crispi, il quale, si limitò a dire, suscitando l'ilarità in aula, che: «...eruzioni, epidemie, terremoti, inondazioni. Sono mali che non possono essere impediti dalla volontà d'un ministro» e che, nonostante ciò, il governo aveva sempre operato per fare tutto il possibile, senza mancare mai al suo dovere¹⁴.

¹²Atti parlamentari del Regno (d'ora in APR), *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1886–1887, vol. III, tornata del 20 maggio 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1887, p. 2730.

¹³APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1886–1887, vol. III, tornata del 20 maggio 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1887, p. 2730.

¹⁴APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1886 – 1887. vol. III, tornata del 20 maggio 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1887, p. 2738.

Successivamente alla promulgazione di questo testo di legge, risultò necessario emanare un secondo provvedimento che desse attuazione a quella del 31 maggio portante provvedimenti per i terremotati e, pertanto, si misero in cantiere i lavori parlamentari per la stesura di un secondo progetto di legge. Venne istituita una apposita commissione parlamentare con il compito di stendere il progetto di legge che vide, come relatore alla Camera, l'onorevole Berio. Rinviando ad altra sede la discussione circa il dibattito che questa legge suscitò in seno al Senato in materia di mutuo¹⁵, è interessante analizzare la disciplina contenuta nel testo medesimo, che introdusse singolari disposizioni che non sfuggirono all'analisi del relatore, il senatore Costa. Il testo normativo, che divenne legge il 19 giugno 1888 numero 5447, prevedeva, per prima cosa che, al fine di poter accedere alla richiesta di mutuo o di anticipazione, si predisponesse una disciplina apposita, richiamante i principi di diritto comune espressi nel Codice Civile, in merito alle modalità di riconoscimento del possesso legittimo del fabbricato, stante la difficoltà da parte di molti, di provare regolarmente la proprietà dei loro fabbricati (artt. 1 e 2).

Nell'articolo 1, una volta disposta la sostituzione della giunta municipale all'agenzia delle imposte per l'attestazione della iscrizione a ruolo (per quanto concerneva l'attestazione del possesso del fondo nel caso di ricostruzione di case rurali), venne disposto che la domanda per le anticipazioni e i mutui potesse essere fatta da tutti coloro che «attualmente possono avervi diritto ed immediato interesse» quindi includendovi l'usufruttuario tutti coloro cioè che, «da più di un anno, anteriormente al terremoto, si trovassero nel possesso legittimo dell'edificio» ed inoltre prevedendo la possibilità di costituire l'atto di notorietà non solo dinanzi al pretore ma anche dinanzi al conciliatore del luogo ove fossero siti i beni oggetto dell'atto medesimo. Importante eccezione infine, da non sottovalutare, quella inserita nell'articolo 5 secondo la quale, per le domande di mutuo o di anticipazioni in conto corrente ipotecario presentate dalla moglie per la casa dotale o dai tutori per i loro amministrati, il parere della Commissione Reale aveva il medesimo valore dell'autorizzazione concessa da un tribunale. Sulla scelta di aver disposto la sostituzione del giudice naturale a favore di un organo amministrativo eccezionalmente istituito, si pronunciò positivamente il senatore Costa il quale, in ordine alla questione, tenne a precisare che in tal modo non si intendeva: «spostare dalla naturale sua competenza una attribuzione giudiziaria per affidarla ad un organo amministrativo, violando i principi che reggono la separazione dei poteri e delle giurisdizioni» cosa che non sarebbe accaduta perché ognuno avrebbe esercitato «la giurisdizione propria, secondo l'indole dei poteri che gli spettano; ma nulla osta che in determinate circostanze, nella concorrenza degli intenti, possa prescindere dal rivolgersi ad ambedue, ritenendo che l'una di esse possa bastare»¹⁶.

¹⁵Precisamente al paragrafo sei del capitolo III.

¹⁶L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 631.

La produzione legislativa per quelle zone continuò venendo promulgate in seguito altre leggi negli anni '90 che disponevano proroghe per le espropriazioni; furono, inoltre, emessi provvedimenti di ordine contabile ed alla fine, riscontrando alcune anomalie da parte di alcuni danneggiati che sfruttarono i mutui per scopi diversi da quelli per i quali erano stati destinati, vennero emanate alla fine del 1897 leggi a riguardo.

3. Calabria settentrionale, il terremoto del 3 dicembre del 1887

Alle 3.45 del 3 dicembre i cittadini di Bisignano, Comune a circa 40 km da Cosenza, venivano svegliati di soprassalto per la scossa che attraversò tutto il paese. Questa prima scossa non fu particolarmente forte permettendo così, a molte persone di salvarsi perché uscirono in tempo prima che si verificasse la seconda scossa, avvenuta 1 ora e 40 minuti dopo, che produsse il maggior numero di crolli. Come venne riscontrato, l'epicentro del terremoto era collocabile tra il paese di Bisignano e la stazione di Mongrassano¹⁷. All'indomani della catastrofe, infatti, il paese risultò tra i più danneggiati essendo stato quasi interamente distrutto; nonostante molte abitazioni furono abbandonate dopo la prima scossa, circa 100 persone rimasero sepolte sotto le macerie e di queste 23 morirono e, circa 4.000, rimasero senza un'abitazione¹⁸. Gli effetti che si riscontrarono nei vari paesi furono molto diversificati e meno gravi di quelli che il terremoto avrebbe potuto causare grazie alla presenza di poche abitazioni in pietra e di molte strutture "leggere", che non subirono molti danni. Dalla relazione, redatta dall'ingegnere incaricato dal Prefetto di Cosenza sui danni subiti da Roggiano Gravina, Comune limitrofo a Bisignano, emerse infatti, la presenza di poche case sul territorio nonostante risiedessero nello stesso numerosi nuclei familiari, tutto ciò, a causa della prevalenza di numerose "casette"¹⁹. Si trattava nient'altro che di capanne, le cui pareti erano formate da vimini, o da verghe di legno intrecciate, coperte da un semplice strato di terra argillosa impastata con della paglia tritata. Proprio per la leggerezza delle strutture, queste furono le uniche abitazioni che rimasero quasi illese²⁰. I primi soccorsi a livello locale partirono immediatamente. L'area interessata comprendeva una sola Provincia amministrata dal Prefetto Paola che, immediatamente, accorse

¹⁷ M. Baratta, *I terremoti d'Italia. Saggio di storia, geografia e bibliografia sismica italiana*, Torino, Fratelli Bocca, 1901, p. 520.

¹⁸ APR., *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1887 – 1888, vol. I, tornata antimeridiana del 5 dicembre 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1888, pp. 305-307.

¹⁹ Le informazioni sono state reperite presso il portale storico dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, CFTI, <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/12869.html> (ultimo accesso 8 marzo 2016).

²⁰ APR., *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1887 – 1888. vol. I, tornata antimeridiana del 5 dicembre 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1888, pp. 305.

sui luoghi del disastro insieme alle autorità ed ai carabinieri²¹. Si attivò prontamente anche il Governo il quale, la mattina del 3, dispose l'invio di soldati del Genio e di «quanti picconieri, zappatori ed uomini adatti ai lavori necessari si trovavano nei cantieri di Calabria»²². Già nella giornata del 5 il Prefetto, con decreto d'urgenza, aveva inaugurato un cimitero per le vittime e continuava a monitorare l'opera di disseppellimento dei cadaveri aggiornando con regolarità il Ministero dell'Interno. Anche in questa occasione, a seguito delle istanze dei sindaci e delle pressioni dei deputati natali di quelle zone, si intervenne ancora una volta con alcuni provvedimenti legislativi poiché, come affermò l'onorevole Luigi Miceli: «in casi simili non è possibile che la carità privata possa provvedere a tutto»²³.

Senza particolari discussioni²⁴, il disegno di legge presentato dal Ministro Crispi venne approvato in breve tempo così divenne la legge 22 dicembre del 1887 n. 5112. Il testo, era informato a quello della Liguria con qualche lieve modifica. Si disponeva lo stanziamento di fondi straordinari, l'esenzione dell'imposta sui fabbricati e la sospensione di quella sui terreni. Il progetto, infine, non conteneva disposizioni relative ai mutui di favore ma, all'articolo 5, prevedeva che si sarebbe disposto con apposito provvedimento che venne promulgato successivamente e che avrebbe disposto l'applicazione degli articoli 8 e 9 della legge 31 maggio 1887 n. 4511²⁵. Successivamente, per dare attuazione alla legge 5112, venne istituita, come consuetudine, una Commissione per la distribuzione dei sussidi ai danneggiati.

Ultima considerazione da fare a questo punto sulle novità in campo normativo, è quella relativa alla disciplina dedicata alle norme edilizie antisismiche. Come ricordato in precedenza, un regolamento era stato promulgato per la prima volta dopo il terremoto ischiano del 1883 e la scelta fatta si ispirò al principio di «non imporre un dato tipo di costruzione sia per la grave responsabilità da assumersi in tal caso sia per non violare oltre un dato limite la libertà dei privati, ma di vietare dei sistemi pericolosi, contemplando il sistema con premi d'incoraggiamento per coloro che costruissero secondo un dato tipo»²⁶. Questa decisione

²¹ APR., *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1887–1888. vol. I, tornata antimeridiana del 5 dicembre 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1888, pp. 305.

²² APR., *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1887–1888. vol. I, tornata antimeridiana del 5 dicembre 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1888, pp. 305.

²³ APR., *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1887–1888. vol. I, tornata antimeridiana del 5 dicembre 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1888, pp. 305.

²⁴ Approvazione alla camera avvenuta il 14 dicembre senza alcuna particolare opposizione. APR., *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1887–1888. vol. I, tornata del 14 dicembre 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1888, pp. 469-485 pp. 482-485.

²⁵ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 632.

²⁶ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 627.

ispirò poi le legislazioni successive sia in Italia che all'estero. L'anno successivo al terremoto ischiano, infatti, anche in Andalusia si era verificato un forte terremoto nelle province di Granada e Malaga nella notte del 25 dicembre del 1884²⁷. Dopo le prime giornate di caos si cominciò, lentamente, ad avviare la macchina dei soccorsi²⁸ e, data la straordinarietà dell'evento, si nominò un Commissario regio posto a capo di una apposita Commissione che aveva il compito di gestire i fondi giunti dall'estero, dalla carità privata e dalle amministrazioni locali²⁹ per realizzare l'opera di ricostruzione. Il problema della ricostruzione venne subito avvertito come urgente e, al fine di formulare una legge informata a criteri di edilizia sismica adeguata, si avviarono sin dai primi mesi una serie di consultazioni nominando tre commissioni per lo studio del fenomeno: una spagnola, una francese ed una italiana³⁰. Tutte e tre furono coinvolte nell'analisi ed ognuna classificò i danni in base a differenti criteri compilando mappe diverse nelle quali vennero tracciate diverse linee isosismiche a seconda dei dati raccolti.

Accanto ai risultati delle varie commissioni il Governo, grazie anche all'impulso del Commissario Regio e di alcuni validi collaboratori, decise di confrontarsi anche con le altre esperienze straniere prima di addivenire a soluzioni normative definitive e l'esempio più vicino sembrò essere l'Italia. Si pensò subito al terremoto d'Ischia avvenuto nel 1883 e si studiarono i tempi e le modalità con le quali il Governo italiano aveva utilizzato gli ingenti fondi che erano stati raccolti, perlopiù, grazie alla solidarietà internazionale e dei privati cittadini³¹. Intanto venne nominata una Commissione di ingegneri con il compito di studiare la zona e indicare le modalità più corrette per procedere alla ricostruzione. Nella relazione vennero indicate le aree

²⁷ Alle ore 21.00 una violenta scossa attraversò la regione meridionale della Spagna facendosi sentire particolarmente nelle città di Granada e Malaga. Si trattò di uno dei più violenti terremoti del secolo avendo provocato la morte di più di 2000 anime e danni molto ingenti dato che interi abitati vennero quasi del tutto rasi al suolo. Cfr. *Noticias Generales. Los terremotos del 25*, in «La Hormiga de oro», Barcelona, 3 de Enero 1885, n. 1, Año II, p. 12.

²⁸ Per quanto concerneva la competenza per la gestione delle catastrofi, la Spagna da tempo possedeva una disciplina che, seppur ancora molto poco sviluppata, individuava negli enti locali i principali responsabili della gestione e prevenzione delle calamità (sul punto si rinvia al paragrafo 1 del capitolo IX nota 3).

²⁹ Nomina che avvenne con Real decreto del 13 aprile 1885.

³⁰ Per l'Italia, il Governo italiano si rivolse alla Accademia dei Lincei che nominò un giovanissimo Giuseppe Mercalli e Torquato Taramelli. Il primo, giovane studente, aveva già avviato dei lavori in occasione del sisma del 1883 e si mostrò desideroso di continuare una serie di studi avviati in quella occasione. *El terremoto de Andalusia del 25 de diciembre de 1884*, Madrid, Presidencia del Gobierno, Instituto geografico Nacional, 1980, p. 33.

³¹ Una comparazione, come affermò il Commissario Regio, era utile anche se era necessario tenere presenti alcune importanti differenze tra le due esperienze. Prima di tutto l'estensione territoriale, di 7 chilometri per Casamicciola e di 200 per la l'Andalusia, i danni che, nel primo caso, si limitavano a circa 1.800 abitazioni distrutte mentre in Spagna arrivavano a circa 27.000 stabili e, infine, i mezzi per raggiungere il sito. Come faceva notare il Commissario «Á Ischia llegan á todas horas vapores: puede llevarse fácilmente materiales. Nuestra sierras, nuestra población diseminada, todo hacía de nuestra zona sísmica lo opuesto de la zona sísmica italiana», Cfr. *Memoria del Comisario Regio nombrado por real decreto de 13 de abril de 1885*, Madrid, M. Minuesa de Los Ríos, Impresor, 1888, p. 13.

considerate a rischio sismico e sulle quali era sconsigliato edificare nuovamente. La soluzione migliore, secondo il Commissario regio, sarebbe stata quella di adottare un piano di urbanizzazione studiato per le zone sismiche che in Spagna, dato il basso rischio sismico a eccezione di alcune zone, non era mai esistito e che avrebbe, tuttavia, incontrato numerose resistenze³². Si sposò quindi la politica presa per il terremoto ischiano del 1883 offrendo una soluzione che contemperasse le varie esigenze, che non imponesse un solo modello di ricostruzione, che vietasse solamente sistemi pericolosi e che garantisse comunque la sicurezza dei cittadini³³. Il modello italiano era quindi vincente ed infatti, anche in occasione di questi ultimi terremoti del 1887, il Governo italiano non sembrò avere dubbi sulla scelta di rifarsi interamente alla disciplina, in materia edilizia, formulata in occasione del terremoto ischiano³⁴. Un breve richiamo, infine, deve essere fatto ai passi in avanti in campo scientifico. I terremoti verificatisi negli anni '80, infatti, furono tutti oggetto di studi da parte dell'allora giovane studente Giuseppe Mercalli il quale, a partire dalla sua seconda spedizione in Spagna, cominciò ad acquisire fama a livello nazionale ed internazionale che non lo abbandonerà mai. Il giovane Mercalli, a partire dagli studi fatti in occasione di Ischia iniziò a perfezionare le sue tecniche di osservazione sui danni prodotti dal sisma così, grazie agli eventi studiati in Andalusia ed in Liguria, arrivò ad elaborare la scala sismica perfezionata poi alcuni anni dopo che venne utilizzata dalla comunità scientifica mondiale³⁵.

³² I proprietari degli edifici, infatti, non avrebbero accettato con facilità regole e restrizioni all'edificazione delle loro private dimore provocando un malcontento generale. Ancora un volta il modello di riferimento cui si era guardato era quello italiano e, in particolare, al regolamento edilizio per la città di Norcia emanato dallo Stato Pontificio nel 1860. Il regolamento era stato ritenuto all'avanguardia per l'epoca e il Commissario aveva pensato a quel modello di ricostruzione che, però, avrebbe comportato un numero elevato di accorgimenti, l'adozione di tecniche edilizie troppo costose ed una limitazione della libertà del proprietario che non convinse. Cfr. *Memoria del Comisario Regio nombrado por real decreto de 13 de abril de 1885*, cit., p. 33.

³³ Dando vita così a cinque differenti tipologie di edifici, a varie categorie di immobili con differenti modalità per accedere ai sussidi per la loro ristrutturazione ed a un sistema ad hoc per tutte le pratiche burocratiche legate alla ricostruzione post sisma. Cfr. *Memoria del Comisario Regio nombrado por real decreto de 13 de abril de 1885*, cit. pp. 43 – 44; sul tema si rinvia anche a: M. Martinez Alcubillia, voce *Calamidades Públicas*, in «Diccionario de la Administración Española», tomo II, Madrid, Administración: Arco de Santa María, 1892, pp. 187–189; M. Martinez Alcubillia, voce *Terremotos*, in «Diccionario de la Administración Española», tomo IX, Madrid, Administración: Arco de Santa María, 1894, p. 720.

³⁴ La stessa dottrina italiana non smise mai di guardare all'esperienza spagnola in tema di calamità. Luigi Fulci, ad esempio, nella voce enciclopedica *Terremoto* apparsa sull'Enciclopedia giuridica italiana, dedicò un paragrafo solamente alla esperienza spagnola dopo il terremoto di Granada del 1884 e così anche Enrico Colagrosso non dimenticò di aggiungere nella bibliografia la voce *Terremotos* contenuta nel *Diccionario* di Alcubilla a riprova dell'interesse reciproco sul tema. Cfr. L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 626; Colagrosso E., voce *Terremoti*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. XII parte II, Torino, Utet, 1940, pp. 82-96.

³⁵ P. Redondi, *Giuseppe Mercalli: storia di una vocazione scientifica*, in *Giuseppe Mercalli, da Monza al Reale Osservatorio Vesuviano: una vita tra insegnamento e ricerca*, «Miscellanea INGV», XXIV, 2014, pp. 8 -17.

Come è stato possibile verificare, sul finire degli anni '80 il potere politico era ancora lontano dalla moderna concezione d'intervento pubblico ma i risultati normativi adottati, gli accesi dibattiti parlamentari, erano la prova del fatto che qualcosa iniziava lentamente a muoversi, orientandosi verso una nuova e moderna mentalità in tema di gestione delle catastrofi³⁶.

4. I mutui di favore. Il germe di una disciplina legislativa di natura eccezionale

Come accennato nei paragrafi precedenti, la seconda metà degli anni '80 dell'Ottocento rappresentò un periodo fecondo per lo sviluppo della legislazione d'emergenza causata da catastrofi anche a causa delle numerose calamità che si verificarono sulla penisola.

La scelta di agire, scegliendo un approccio nuovo e più incisivo, fu il risultato della presa di coscienza della fallimentare opera di soccorso fino ad allora messa in atto in caso di calamità. Non bastava un semplice stanziamento di fondi e qualche intervento in materia fiscale ma un'azione programmatica volta a fornire alle popolazioni strumenti, soprattutto finanziari, idonei a rivitalizzare il tessuto economico della regione colpita.

Queste situazioni di natura emergenziale produssero, infatti, degli importanti interventi nel campo del diritto e, tra questi, l'introduzione nel sistema di una speciale tipologia di mutui, i mutui di favore.

L'idea nacque a seguito del terremoto in Liguria e, nonostante le critiche mosse in sede parlamentare alcuni anni dopo, questo strumento finanziario del tutto inedito venne definitivamente inserito nell'ordinamento attraverso l'emanazione di successive leggi speciali³⁷.

³⁶ È necessario segnalare un altro importante tassello che si aggiunge al quadro organizzativo di riferimento. Proprio nel 1887, infatti, tramite una rete di osservatori, in parte esistenti ed in parte nuovi, si erano avviati lavori di monitoraggio continuo sui fenomeni sismici grazie al perfezionamento di apparecchi estremamente all'avanguardia per l'epoca. Questi osservatori dipendevano tutti dall'Ufficio Centrale di Meteorologia e Geodinamica di Roma che collaborava con un'altra istituzione, fondata nella seconda metà Ottocento per opera del padre barnabita Francesco Denza il quale direttore dell'Osservatorio di Moncalieri, aveva promosso l'istituzione della Società Meteorologica Italiana. Grazie a queste recenti novità messe in campo dagli istituti, questo terremoto rappresentò perciò l'occasione di una prima, grande verifica della nuova organizzazione. Cfr. Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, CFT, <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/12869.html> (ultimo accesso 4 marzo 2016).

³⁷ Nel 1895 l'onorevole Ministro del Tesoro Sidney Sonnino, trovandosi ad affrontare il terremoto in Calabria, disse, in riferimento alla scelta del legislatore del 1887, che si trattava di «una follia del tempo in cui si credeva che si potesse sperperare il denaro pubblico». Dovendo discutere i provvedimenti da prendere a sollievo dei danneggiati, egli propose di restringere i casi nei quali era necessario il concorso dello Stato. Il Ministro, in particolare, proponeva di individuare un elenco preciso di regole, ispirate al principio di economicità della finanza pubblica, cui far riferimento per la determinazione delle somme da stanziare. In tal modo l'intervento dello Stato sarebbe stato mirato alla ricostruzione delle abitazioni delle sole classi meno agiate. *APR, Discussioni della Camera dei Deputati, Leg. XIX, Sessione 1895, vol. II, tornata antimeridiana del 31 luglio 1895, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1895, p. 2322.*

Con questo provvedimento, contenuto nella legge 31 maggio 1887 n. 4511, infatti, lo Stato introdusse una speciale disciplina in materia che si caratterizzò in numerosi aspetti e che, negli anni seguenti, venne sempre riutilizzata in tutti i grandi eventi calamitosi in quanto si considerava il mutuo di favore, un valido strumento sia per dare sollievo immediato alle popolazioni sia per garantire un intervento dello Stato nell'opera successiva, quella della ricostruzione delle zone danneggiate.

Sin dalla presentazione del disegno di legge, il testo fu oggetto di forti critiche, più al Senato che alla Camera in verità, ed anche in seguito non mancarono i commenti sfavorevoli su alcuni aspetti relativi alla particolare disciplina messa a punto e sugli effetti negativi che questa aveva sulle casse dello Stato.

Secondo la prima legge, la numero 4511, il legislatore accordava tre tipologie di mutuo: una per i Comuni e Province, una per i privati ed una solamente per i Comuni, tutti disciplinati negli articoli 8 e seguenti.

La specie di mutuo pensato per Comuni e Province venne ideato allo scopo esclusivo di abilitarli a sgomberare le macerie, rendere nuovamente agibili le vie, riparare e ricostruire gli edifici danneggiati. Per questi era previsto che la Cassa depositi e prestiti concedesse mutui per un ammontare complessivo di dieci milioni da estinguersi in 25 anni all'interesse del 3,5 per cento, a condizione però, che lo Stato coprisse per i primi cinque anni le rate comprensive di interessi e capitale e che, per le successive venti annualità, una parte corrispondente al 2,74 per cento fosse a carico degli enti mutuatari e dello Stato. Per i privati, invece, veniva stabilito, a titolo di contributo statale «per la ricostruzione e riparazione dei fabbricati d'ogni natura» lo stanziamento annuale di un milione nel bilancio per venticinque anni allo scopo di: procurare anticipazioni in conto corrente ipotecario, di trasformare, al termine dei cinque anni, le anticipazioni in mutui fondiari da estinguersi in venti anni secondo i termini e le modalità previste dalla legge e al fine di procurare mutui fondiari anche a quei privati che non avessero potuto approfittare delle anticipazioni.

Questa nuova disciplina, che ritroveremo codificata nel Codice del Terremoto del 1913, disponeva che le ipoteche a garanzia dei mutui e delle anticipazioni avessero la priorità sopra ogni altra iscrizione preesistente (art. 11), prevedeva, inoltre, che l'esercizio del credito fondiario da parte degli istituti preposti poteva essere esercitato in deroga alle disposizioni della legge 22 febbraio 1885 numero 2922 "Legge sul credito fondiario" (art. 13) e che, il tasso d'interesse dei mutui contratti dalle Province e Comuni, non dovesse superare il quattro per cento (14). All'articolo 15, infine, venivano accordate una serie di concessioni fiscali: una tassa fissa per le iscrizioni ipotecarie ed esenzioni del bollo per i certificati.

La legge di attuazione emanata l'anno seguente, la numero 5447, introduceva all'articolo 1 un principio molto importante, in deroga alla ordinaria disciplina di diritto comune, quello secondo il quale, in mancanza di mezzi ordinari di prova della proprietà, era sufficiente provarne il possesso al fine di ottenere

il mutuo agevolato. In questo modo gli eredi e donatari, i quali avessero esercitato il diritto in qualità di usufruttuari e usuari, avrebbero goduto del beneficio limitandosi a provare di essere in possesso legittimo da oltre un anno del fabbricato. Se la dimostrazione del possesso non si fosse potuta desumere dai documenti prodotti, infine, per la domanda di mutuo la legge agevolava ulteriormente i richiedenti indicando documenti alternativi ai quali veniva riconosciuta piena validità.

La materia dei mutui veniva in questo modo organizzata secondo una disciplina del tutto speciale che si arricchì, l'anno seguente, con l'emanazione del decreto e relativo regolamento, di ulteriori elementi di specialità per quanto atteneva le procedure e le modalità di erogazione dei mutui stessi come accennato nel paragrafo precedente.

Come ricordarono alcuni in seguito, se alla Camera non si erano verificati problemi nell'approvazione del disegno di legge, in Senato si sollevarono discussioni a partire da quella dell'onorevole Vitelleschi il quale si oppose alla priorità dell'ipoteca dell'istituto mutuante dato che nel Codice Civile si era preferito non inserirla. Alle obiezioni mosse dal senatore rispose l'on. Cremona che argomentò ampiamente trovando due ordini di giustificazioni. Giustificò, infatti, tale scelta ricordando come fosse già in uso non solo nell'esperienza dei codici preunitari sabaudo e del Regno delle Due Sicilie ma anche nel vigente codice di commercio che accordava il privilegio per le spese di manutenzione della nave³⁸. Altre osservazioni, nella medesima sessione, vennero mosse dall'onorevole senatore Auriti, il quale, si soffermò in particolare sull'articolo 11 del disegno di legge ritenendo assolutamente non condivisibile la scelta operata dal legislatore sul punto.

Due furono le considerazioni mosse dal senatore: la prima riguardante la parte in cui si prevedeva che, il privilegio di priorità a favore dell'istituto, fosse accordato non solo sul maggior valore del bene ottenibile con la somma mutuata ma sull'intero immobile, la seconda, riguardante la scelta di ammettere irregolarmente l'intervento del creditore anteriore, il quale, poteva fare opposizione sulla quantità della somma richiesta ma non sulle altre operazioni del debitore³⁹. In particolare sul primo punto egli suggeriva che si sarebbe potuto modificare il testo nel senso di distinguere tra riparazioni sostanziali e riparazioni accessorie proponendo, infine, che la priorità dell'ipoteca a favore dell'istituto mutuante dovesse essere

³⁸L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 629; D. Spinelli, *La natura giuridica del diritto a mutuo nella legislazione di favore per le zone danneggiate dal terremoto del 1908*, in «Diritto e pratica commerciale», anno IX, vol. IX, 1930, pp. 382-383.

³⁹L'articolo 11 così statuiva: «Le iscrizioni ipotecarie che verranno prese a garanzia delle anticipazioni e dei mutui fondiari, di cui all'articolo 9, avranno priorità sopra ogni altra iscrizione ipotecaria preesistente. Ai creditori ipotecari sulla cui iscrizione prenderà la priorità quella stabilita a cautela delle anticipazioni e dei mutui contemplati dalla presente legge, dovrà essere dai proprietari notificata la domanda dell'anticipazione, alla quale, i creditori ipotecari avranno diritto di opporsi se la somma domandata eccedesse la spesa necessaria per la ricostruzione o riparazione della casa ipotecata...».

limitata alle parti della casa che per effetto della riparazione venivano a ricostituirsi. Questa proposta, tuttavia, rimase inascoltata e alla fine l'articolo 11 venne approvato insieme al resto del testo di legge.

Dall'analisi della normativa emerge chiaramente l'importanza della novità introdotta. Con la formulazione di questa speciale tipologia di mutuo, infatti, inserita nell'ordinamento per cause eccezionali, si era introdotto uno strumento finanziario del tutto inedito che era immediatamente divenuto un mezzo fondamentale, per il legislatore estremamente utile, tanto che lo si incontrerà in occasione dei principali eventi calamitosi dei decenni successivi. In occasione del terremoto verificatosi pochi mesi dopo in provincia di Cosenza, infatti, si utilizzò esattamente la disciplina precedente venendo richiamati interamente gli articoli 8 e 9 (quelli della legge per la Liguria relativi ai mutui agevolati) nella nuova legge del 22 dicembre 1887 numero 5112 promulgata per l'occasione.

In quella circostanza il mutuo di favore fu uno dei pochi strumenti che lo Stato concesse a quelle popolazioni, divenendo così, un mezzo fondamentale per risollevare le sorti delle aree disastrose.

L'introduzione di questo nuovo strumento sembrò, all'inizio, una soluzione molto efficace perché, per la prima volta, lo Stato liberale affiancò ai blandi interventi normativi, individuabili nei soli provvedimenti volti alla erogazione di sussidi ed alla autorizzazione ad esenzioni, veri strumenti di pianificazione finanziaria mirati a ritemperare il tessuto economico lacerato di un'area devastata.

L'introduzione di questa speciale legge ed, in particolare di questo nuovo strumento finanziario, rappresentò il secondo esempio di normativa dedicata ad eventi calamitosi dopo quella per il sisma di Casamicciola. Le novità in particolare risiedevano, non solo, nell'introduzione dello strumento del mutuo di favore, ma anche nel cambio di strategia attuata dal legislatore. La nuova prassi legislativa che andava mano a mano consolidandosi, partiva ora da una preventiva analisi dei bisogni reali della popolazione e dell'apporto proveniente dalla scienza. Questo nuovo modo di operare determinò una lenta ma inarrestabile evoluzione della normativa che pian piano si arricchì di strumenti, strutture e procedure sempre più complessi e specifici per poter fronteggiare al meglio non solo la fase emergenziale post sisma ma anche la rinascita del tessuto sociale ed economico delle zone colpite all'insegna della prevenzione del rischio sismico o idrogeologico⁴⁰. In questo senso l'articolo 9, che stanziava somme di denaro e introduceva una forma di mutuo agevolato per i privati, rappresentò una novità assoluta ed un segnale di questo "cambio di rotta" nella politica del Governo.

Ben presto però, si scoprì il lato meno nobile di questo tipo di operazioni, in quanto, a distanza di decenni molte pratiche di mutuo risultarono ancora aperte tanto da dover provvedere con legge alla

⁴⁰ Anche se, questa opera di ricostruzione secondo norme antisismiche, non si accompagnò mai ad una parallela opera di prevenzione attraverso una pianificazione urbanistica che tenesse realmente conto degli sviluppi della scienza in tal senso.

fissazione di un termine massimo entro il quale proporre la domanda di stipula dei contratti. Nonostante l'esperienza fallimentare, seppur diminuirono gli interventi normativi volti alla introduzione di novità in campo finanziario, i mutui agevolati continuarono ad essere una delle soluzioni su cui cadeva puntualmente l'attenzione del legislatore nel momento in cui si trovava a scegliere tra una rosa di soluzioni normative. L'utilità di questo strumento, infatti, fu tale da essere inserito, dedicandovi ampio spazio, sia nel testo unico del 1913 sia in quello modificato del 1917 sancendone la definitiva entrata nel sistema legislativo eccezionale.

5. Le espropriazioni per pubblica utilità nella legge per il risanamento di Napoli

L'espropriazione per causa di pubblica utilità era entrata nell'ordinamento dello Stato italiano attraverso la promulgazione della legge Pisanelli del 1865.

Sin dalla relazione del progetto presentato alla Camera il 18 aprile del 1864, veniva esplicitato il fondamento giuridico di tale strumento che comportava un sacrificio da parte dei privati a vantaggio del bene comune: «La facoltà di occupare le proprietà private per l'esecuzione di opera ordinata a pubblico vantaggio è derivata da un principio antico quanto la società stessa: che il pubblico utile deve prevalere all'interesse privato»⁴¹. Tale principio aveva ispirato la stesura della legge fondamentale in materia espropriativa, la legge 25 giugno 1865 numero 2359 nella quale, venne fissata tutta la disciplina relativa alle modalità, termini e condizioni per disporre espropriazioni di pubblica utilità⁴². Gli strumenti forniti dal legislatore in questa legge, tuttavia, dopo alcuni anni si dimostrarono non del tutto sufficienti a soddisfare le particolari esigenze di alcune zone del paese. Già negli anni '80, infatti, si era avviato un dibattito sulla possibile riforma della disciplina senza addivenire a possibili soluzioni. Sulla spinta di un' urgente necessità di intervento, venne varata la nota legge per il risanamento della città di Napoli. La legge, promulgata il 15 gennaio del 1885, nacque dall'esigenza di assolvere due importanti funzioni cui l'attività amministrativa dello Stato era preposta in tema di salute pubblica: l'azione preventiva, volta ad impedire la proliferazione di batteri virulenti che avrebbero potuto essere deleteri per la salute fisica dei cittadini e l'azione repressiva

⁴¹ Così Sabbatini riportava la relazione presentata alla Camera nella sessione del 1863. Cfr., G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. I, Torino, Utet, 1913, p. 13.

⁴² Il fondamento giuridico sulla base del quale era ammessa una deroga, in alcuni casi espressamente previsti, al principio fondamentale della inviolabilità della proprietà privata, era individuabile nel nostro ordinamento, nello Statuto e nel Codice civile. Nel primo, all'articolo 29, si dichiarava espressamente, dopo aver sancito l'inviolabilità della proprietà privata, che: «quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può esser tenuti a cederle in tutto o in parte mediante una giusta indennità conformemente alle leggi». L'articolo 438 del Codice invece dichiarava: «Nessuno può essere costretto a cedere la sua proprietà od a permettere che altri ne faccia uso, se non per causa di utilità pubblica legalmente riconosciuta e dichiarata, e premesso il pagamento di una giusta indennità».

volta, invece, a frenare e debellare eventuali epidemie già diffuse al fine di evitare ulteriore nocimento⁴³. Nel caso in esame, il colera aveva ormai infestato il centro abitato della città partenopea che, alla fine del lungo periodo di pandemia, contò circa settantamila morti nella sola città di Napoli e ottantamila nella Provincia⁴⁴.

Per far fronte all'emergenza, si mise a punto un piano di risanamento che vide, come principale attività, una massiccia opera di lavori pubblici realizzati sulla base di un nuovo piano regolatore, il quale venne attuato sia con norme tipiche sia con norme deroganti a quelle ordinarie stabilite dalla legge comune di espropriazione del 1865. Ciò avvenne attraverso l'istituzione di procedure speciali ed organismi ad hoc che, derogando alla disciplina di diritto comune, generarono viva opposizione ma che, nonostante tutto, trovarono puntuale applicazione nelle principali leggi emanate per fronteggiare le calamità pubbliche.

Proprio per i numerosi richiami fatti in seguito alla suddetta disciplina in occasione della promulgazione di leggi speciali per i principali terremoti del XX secolo, occorre in questa sede anticipare le questioni legate alla promulgazione del testo di legge che fronteggiava, in questo caso, una calamità naturale di diverso tipo.

La legge varata il 25 gennaio 1885 numero 2892 era un testo maneggevole di soli 20 articoli stesi allo scopo, rilevabile sin dal primo, di realizzare una grande opera di risanamento della città. L'articolo 1, infatti, disponeva: «Sono dichiarate di pubblica utilità tutte le opere necessarie al risanamento della città di Napoli, giusta il piano che, in seguito a proposta del municipio, sarà approvato per regio decreto». Tale grande opera di lavori pubblici si poteva realizzare grazie all'azione congiunta del Ministero dell'Interno, Provincia, Prefetto, Comune e Sindaco di Napoli. In base all'articolo 16 il primo cittadino, per il biennio 1885-1886, poteva emanare tutte le ordinanze ritenute necessarie a garantire il buon andamento dei lavori e la sicurezza igienico sanitaria della zona prevedendo la possibilità di ricorrere contro le stesse dinanzi una Giunta speciale di sanità di natura provvisoria (art. 17) le cui pronunce erano considerate non impugnabili con nessun mezzo in via amministrativa o giudiziaria.

L'articolo più controverso fu il numero 13, in particolare il terzo comma, nel quale si stabiliva che: «L'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione. In difetto di tali fitti accertati l'indennità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle

⁴³ G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. III, cit., p. 7.

⁴⁴ Per una trattazione più ampia sul problema del colera nella storia italiana si rinvia a S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 296.

imposte e su fabbricati. I periti non dovranno, nella stima per l'indennità, tener conto dei miglioramenti e delle spese, fatti dopo la pubblicazione ufficiale del piano di risanamento».

Le critiche mosse furono di vario tipo. La prima nasceva a seguito della scelta del legislatore di determinare in via preventiva gli elementi e criteri di stima dell'immobile anziché, come sancito dall'articolo 39, valutarne il valore venale al fine di garantire una giusta indennità di espropriazione. La legge per Napoli, secondo alcuni, sopprimeva, in sostanza, il principio del libero apprezzamento sancito dalla legge ordinaria rendendo impossibile la giusta valutazione degli immobili da espropriare⁴⁵.

Giunio Sabbatini, sulla scelta fatta dal legislatore di codificare criteri rigidi in materia di indennità, si esprimeva positivamente ritenendola una saggia decisione in quanto poneva fine ad un annoso problema⁴⁶. Il giurista, infatti, criticava l'ampio margine di azione lasciato ai periti chiamati a fare le stime sugli immobili i quali, detentori di un potere discrezionale ritenuto eccessivo, operavano in modo non sempre corretto. La scelta di imporre criteri univoci, invece, poteva di per sé considerarsi corretta, ciò che invece doveva preoccupare lo studioso, era la possibilità che tali criteri portassero i periti a giungere a soluzioni inique che avrebbero poi generato delle serie ripercussioni sul mercato della proprietà fondiaria⁴⁷.

Un secondo ordine di considerazioni in senso negativo, riguardava l'essenza stessa dei nuovi criteri di stima relativamente alla loro efficacia giuridico - economica. Le perplessità espresse a riguardo e contenute nella relazione del 2 marzo 1887 fatta dalla Giunta al Consiglio comunale⁴⁸, avevano già portato alla stesura di un contratto generale concluso tra il Comune di Napoli e la Società di risanamento il 3 ottobre 1888 che conteneva l'ordine di istituire un'apposita Commissione arbitrale⁴⁹. In base alla disciplina la Società, se non fosse riuscita a concordare amichevolmente l'indennità del proprietario, avrebbe dovuto inviarla alla Commissione arbitrale che avrebbe poi deciso sul punto. Nell'articolo 13 del capitolato veniva inserita una deroga alla legge del 1865 in quanto, anziché indicare criteri specifici per il calcolo

⁴⁵ Giunio Sabbatini riportava questa posizione assunta da una parte della dottrina dell'epoca con la quale, però, egli si trovava in disaccordo. Cfr., G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. III, cit., p. 8.

⁴⁶ Sposava le considerazioni di Sabbatini anche il torinese Vittorio Scialoja. Egli, pur riconoscendo i limiti di questa legge, elogiava l'opera del legislatore anche per la scelta di modificare i criteri per il computo delle indennità dovute. Affermava a riguardo: «Non va disconosciuta la giusta esigenza che ha informato la maggior arte delle infelici disposizioni testè ricordate, e cioè di temperare in qualche modo l'arbitrio dei periti». V. Scialoja, *Prefazione*, in G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. I, Torino, Utet, 1917, p. X.

⁴⁷ G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. III, cit., p. 9.

⁴⁸ Relazione della Giunta al Consiglio comunale di Napoli sulla esecuzione del progetto di risanamento delle sezioni di Porto, Pendino, Mercato, Vicaria, in data 2 marzo 1887.

⁴⁹ Articolo 12 del testo.

dell'indennità, veniva richiesto che venissero solamente considerati generici elementi sulla base dei quali la Commissione avrebbe dovuto calcolare l'indennizzo.

Nonostante il tentativo di andare incontro alle esigenze dell'espropriando, veniva osservato come, pur volendo considerare non sacrificato il principio sancito dalla legge del '65 della giusta indennità, alla fine il legislatore aveva adottato il sistema della media di due elementi («media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio») che non potevano essere considerati omogenei.

Il primo, prendendo in considerazione il valore venale, corrispondeva al giusto prezzo del bene e, pertanto, contemplava anche il valore futuro-potenziale, il secondo, invece, costituito da un'entità che rispecchiava solamente un momento del passato. Tutto ciò comportava che il risultato della valutazione, non solo era l'esito di una stima basata su elementi eterogenei ma, soprattutto, non individuava il reale valore commerciale del fondo⁵⁰.

Il problema dell'indennità, tuttavia, nonostante le numerose perplessità, non venne risolto mantenendo invariata la disciplina speciale. Questa legge, all'inizio, ebbe un'applicazione limitata alla sola zona per la quale era stata varata ma, ben presto, si verificò un fenomeno legislativo anomalo caratterizzato dall'estensione incessante delle norme in essa contenute anche a molte altre zone, tutto ciò, al fine di raggiungere gli scopi più disparati e con riguardo ad immobili che avevano caratteristiche molto diverse da quelli napoletani.

Il primo fenomeno, il più prevedibile in quanto autorizzato all'articolo 18 della legge stessa, fu quello della estensione, su richiesta dei Comuni interessati, della disciplina speciale ad altre aree che comportò un cambiamento dell'originaria logica sottesa al provvedimento. Più grave fu, invece, il fenomeno diffuso negli anni successivi quando, per ragioni diverse e spesso legate al verificarsi di una calamità, la disciplina fu applicata per realizzare le espropriazioni più disparate. Questo fenomeno, tuttavia, si verificò solo a partire dalla fine del XIX secolo fino a registrare una quasi sistematica applicazione della legge a partire dai primi anni del XX secolo.

Di questo fenomeno si parlerà in seguito, quello che è importante evidenziare in questa fase invece, è la scelta operata dal legislatore di non utilizzare la speciale disciplina per i terremoti occasionati in Liguria e Calabria preferendo rifarsi alla disciplina ordinaria.

Le uniche deroghe, come avveniva nelle occasioni di tal tipo, furono quelle relative ai termini per la realizzazione delle opere. Come prevedeva la consuetudine dell'epoca al Prefetto, in armonia con la

⁵⁰A riguardo si considerava inoltre che, mentre il valore venale rappresentava un reddito netto, i fitti rappresentavano redditi lordi in quanto i secondi, potevano attestare la reale capacità redditizia dell'immobile solamente quando abbiano raggiunto il massimo grado di produttività G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. II, cit., p. 11.

disciplina della legge comunale e provinciale, veniva conferito il potere di abbreviare tutti i termini previsti dalla legge ordinaria sulle espropriazioni senza, però, istituire nessun apparato speciale da impiegare nelle procedure. La scelta rispecchiava, evidentemente, l'orientamento prevalente in quegli anni secondo il quale, era importante mantenere l'apparato amministrativo intatto senza sconvolgimenti interni, conferendo all'occorrenza, poteri ulteriori ad organismi già esistenti dipendenti dal potere centrale in grado, in tal modo, di verificare tutto l'operato da un punto di vista procedurale e finanziario.

6. L'interpretazione dell'articolo 71 della legge sulle espropriazioni alla luce dei provvedimenti d'emergenza presi in occasione dell'inondazione del Polesine

Le questioni suscitate dall'articolo 71 furono diverse e controverse tanto da dare luogo a differenti filoni giurisprudenziali che si alternarono nel corso dei decenni.

Tra i primi problemi sorti sin dagli anni successivi alla pubblicazione della legge, ci fu quella relativa al diritto all'indennizzo per occupazione temporanea dei beni immobili. Sul punto, infatti, si alternarono posizioni diverse tanto che, ancora negli anni '10, sembrava non ci fosse una posizione univoca.

Un primo filone che si sviluppò tra gli anni '70 e '80 dell'Ottocento venne rappresentato da alcune pronunce giurisprudenziali rese in occasione di situazioni emergenziali e, in questa sede, se ne segnalano due in particolare nelle quali venne chiarito come dovesse essere interpretato l'articolo con particolare riferimento al richiamo alle "opere all'uopo necessarie".

Le sentenze furono quelle emesse a seguito dei provvedimenti presi d'emergenza dopo l'inondazione del Polesine e riguardarono il medesimo caso.

Come è stato raccontato, infatti, in seguito alla prima inondazione del 1882, si adottarono alcune misure urgenti per evitare ulteriori danni. In questo caso, la disciplina da applicare, era quella contenuta nella legge del 25 giugno 1865, nel regolamento idraulico e nel r. d. 19 dicembre 1875 numero 2854 con annesso regolamento per i lavori pubblici. In base al dettato normativo dell'articolo 71 della legge del 1865, potevano essere disposte, con conseguente occupazione temporanea, tutte le opere necessarie a far fronte alle emergenze occasionate da rottura di argini e rovesciamenti di ponti per impeto delle acque⁵¹. Il regolamento idraulico poi, indicava quali dovessero essere nello specifico tutte le operazioni tecniche consentite da disporre.

⁵¹ L'articolo 71 recitava: «Nei casi di rottura di argini, di rovesciamenti di ponti per impeto delle acque, e negli altri casi di forza maggiore o di assoluta urgenza, i Prefetti ed i Sottoprefetti, previa la compilazione dello stato di consistenza dei fondi da occuparsi, possono ordinare la occupazione temporanea dei beni immobili che occorressero alla esecuzione delle opere all'uopo necessarie. Si procederà colle stesse norme nel caso di lavori di questa natura dichiarati urgenti e indifferibili dal Consiglio superiore dei lavori pubblici».

Il 30 settembre del 1882, dopo la prima grande esondazione dell'Adige avvenuta alcuni giorni prima, si dispose d'urgenza il taglio di un tratto di argine della Fossa Polesella. Il taglio provocò l'inondazione di ampie zone appartenenti ad un privato che decise di rivolgersi alle autorità giudiziarie al fine di ottenere il giusto risarcimento del danno.

Due furono le pronunce importanti sul punto le quali seguirono, peraltro, un percorso già avviato dalla giurisprudenza: quella emessa dal Tribunale di Rovigo e quella della Corte d'Appello di Venezia la quale confermò in secondo grado la posizione assunta dal Tribunale in prima istanza.

Tutta la questione verteva attorno all'interpretazione degli articoli: 81 del regolamento idraulico, 71 della legge sulle espropriazioni e 126 della legge sui lavori pubblici. Il privato sosteneva che l'inondazione del terreno dovesse essere qualificata occupazione temporanea (ex art.71) e, pertanto, si riteneva legittimato a richiedere l'indennità; l'amministrazione, invece, avanzava l'ipotesi che la causa del danno fosse addebitabile alla forza maggiore cui l'autorità aveva cercato solamente di farvi fronte. La giurisprudenza quindi, chiamata a pronunciarsi sulla questione, chiarì come dovesse essere interpretata la disciplina contenuta negli articoli coinvolti e come dovesse, quindi, essere risolto il caso.

Per prima cosa, era necessario comprendere le dinamiche del fatto. Dopo la prima inondazione, il canale del Fossa Polesella faceva sempre più fatica a contenere l'impeto delle acque tanto che, i tecnici del Genio Civile avevano ritenuto assolutamente improbabile che gli argini avrebbero potuto reggere sia da soli sia supportati da un intervento operato d'urgenza. Grazie all'esperienza maturata nelle zone ed ai progressi della scienza, condizioni così estreme erano state previste nella legislazione tanto che, il regolamento idraulico all'articolo 81, indicava i mezzi da adottare in questi casi. La situazione, nel caso in esame, non poteva che essere risolta con il taglio dell'argine che, inevitabilmente, avrebbe portato all'inondazione del terreno ma avrebbe evitato uno straripamento più grande ed irruento che si sarebbe verificato in caso di mancato intervento. L'atto adottato dall'amministrazione, in tale prospettiva quindi, era solo il mezzo per evitare il disastro più grande che si sarebbe comunque verificato in quanto causato da una forza maggiore che era l'unica vera ragione dei danni arrecati al terreno.

Questa ricostruzione dei fatti conduceva all'analisi della restante disciplina. Per prima cosa l'articolo 126 nel quale, a detta del giudice, si affermava il seguente principio: «L'autorità governativa paga i mezzi occorrenti al disimpegno delle proprie funzioni e non i danni che il cataclisma cagiona». Seguiva poi l'articolo 71 che, invece, quando parlava di opere necessarie, voleva intendere che queste erano nient'altro che i mezzi con i quali l'amministrazione compiva le proprie funzioni e non i danni o le rovine del caso fortuito. Perciò nel caso presente, il privato aveva snaturato la portata dei due articoli mettendoli in contraddizione con il principio secondo il quale, nessuno è ritenuto imputabile di un fatto che scaturisca per

forza maggiore e, pertanto, il danno non può che rimanere sofferto dal solo proprietario “casum sentit dominus”⁵².

Le stesse posizioni vennero assunte dalla Corte d’Appello di Venezia che, chiamata a pronunciarsi in secondo grado sulla questione, non poté che seguire il ragionamento del Tribunale di Rovigo. La Corte non aggiunse nulla limitandosi a ribadire i concetti espressi dal Tribunale di primo grado ed in linea con le pronunce di altri tribunali aditi negli anni precedenti⁵³. L’autorità giudicante, premesso l’obbligo in capo all’amministrazione di compensare il privato delle sue prestazioni o della diminuzione del patrimonio (in base agli articoli 71 e 72 della legge per pubblica utilità e 126 allegato F) proseguiva interpretando il dettato normativo degli articoli nel senso che, sull’amministrazione, andava a gravare l’onere dell’indennizzo solamente se la causa del danno risiedeva in un atto della stessa. Si doveva, quindi, dimostrare l’assoluta diretta ed immediata conseguenza dell’atto amministrativo tanto che, senza di esso, non sarebbero avvenuti i danni lamentati⁵⁴.

Concludeva pertanto che, nel caso di specie, non poteva ingenerarsi tal diritto in quanto, la causa del danno, risiedeva unicamente nella forza maggiore che il Governo tentò solamente di regolare, per quanto poté, al fine di eliminare gli effetti peggiori⁵⁵.

Le pronunce ebbero una certa importanza dati i dubbi sorti attorno alle applicazioni dell’articolo 71 della legge sulle espropriazioni. Tra i vari quesiti (non l’unico come meglio vedremo nei capitoli successivi) uno tra i più controversi fu proprio quello relativo all’ipotesi di applicazione della disciplina delle occupazioni temporanee per pubblica utilità anche ai casi diversi da quello «dell’esecuzione di opere all’uopo necessarie». L’ipotesi applicativa configurabile era, infatti, limitata a quella dei casi di taglio di argini al fine di aprire varchi alle piene dei fiumi. Se era pacifico ritenere applicabile la disciplina in questi casi erano sorti dubbi sulla possibilità di applicazione dell’articolo 72 della legge che disponeva la procedura necessaria per ottenere il giusto indennizzo per il danno subito. La posizione assunta in tali pronunce

⁵²Tribunale di Rovigo, 6 febbraio 1884, in nota in «Il Foro italiano», vol. X, parte I, 1885, pp. 376-378.

⁵³Sulle pronunce degli anni precedenti si rinvia alla trattazione di Sabbatini. Cfr. G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. III, cit., p. 492.

⁵⁴Così, in senso concorde commentava anche Giunio Sabbatini in proposito. Cfr. G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. II, cit., p. 492.

⁵⁵Corte d’App. Venezia, 21 maggio 1885, in «Il Foro Italiano», vol. X, parte I, 1885, p. 378. Sullo stesso punto si trovarono altre importanti pronunce che, già negli anni passati, avevano assunto la medesima posizione, anche se vi erano ancora segnali di discontinuità. In particolare, si segnalano due pronunce della stessa Corte di Cassazione di Torino che si espresse prima a favore del proprietario, in una pronuncia del 28 dicembre 1878, poi contro in una dell’anno seguente. Cfr. Cass. Torino, 28 dicembre 1878, 20.12. 1879, in «Il Foro Italiano», vol. IV, parte I, 1879, pp. 289-290.

andava così a chiarire i dubbi sul punto ma fu solo una delle posizioni che, negli anni successivi, si moltiplicarono giungendo anche a soluzioni diametralmente opposte. In particolare, troveranno terreno fertile in occasione del terremoto di Messina in occasione del quale emersero anche ulteriori questioni che nel capitolo IV verranno attentamente esaminate.

Organismi e strumenti normativi preposti alla gestione dell'emergenza a cavallo tra XIX e XX secolo

1. Le figure istituzionali a livello locale preposte alla gestione dell'emergenza e gli strumenti normativi utilizzati

Negli anni '80 del XIX secolo (e fino alla fine degli anni '90), mancando un apparato speciale preposto alla sola gestione delle emergenze occasionate da calamità, si scelse di ricorrere, almeno in un primo tempo, alle figure e agli organismi istituzionali periferici già esistenti che, peraltro, avevano assegnati per legge quei poteri eccezionali cui ricorrere per poter intervenire in situazioni d'emergenza.

Per tale ragione in questa sede è necessario soffermarsi sulla legislazione che dava un ordinamento alle diverse articolazioni territoriali, prestando particolare attenzione alle competenze in caso di calamità e, per farlo, bisogna partire dalla prima legge comunale e provinciale di cui si dotò lo Stato italiano¹.

Il primo dettato normativo che riorganizzava il territorio della penisola era contenuto in quel gruppetto di norme fondamentali che vennero emanate nel marzo del 1865. In particolare, la legge 20 marzo 1865 numero 2248 nell'allegato A, conteneva la prima legge sull'amministrazione comunale e provinciale dello Stato italiano.

La soluzione cui si pervenne per la stesura della legge, dopo accesi dibattiti parlamentari, fu quella di munire, sulla scia dell'esperienza francese, il neonato Stato di una struttura amministrativa forte, centralistica, che vedeva al vertice il Ministro, responsabile del proprio agire², ed in periferia un Prefetto deresponsabilizzato e braccio periferico del Governo centrale. Questo funzionario, infatti, doveva essere l'unico intermediario necessario fra Amministrazione centrale, amministrazione locale e amministrati e l'unico referente del Ministro³. Questo sistema, che in realtà

¹ La dottrina amministrativistica italiana, negli anni dell'Unità, seppur ricca di eminenti giuristi dediti alla sua elaborazione, non fu particolarmente concentrata alla costruzione dogmatica del diritto positivo, in particolare sulle prime leggi di unificazione amministrativa, ma piuttosto come ha sostenuto Giulio Cianferotti, al commento esegetico insieme all'analisi critica del diritto vigente o all'ideazione di sistemi razionali di un diritto amministrativo scientifico. Proprio per questo per diversi anni si incontrarono solamente scritti di commento alle leggi, in particolare della legge comunale e provinciale, data la necessità di «offrire un criterio di giudizio per i suggerimenti di riforma del diritto vigente» riconoscendo che lo stesso ordinamento cristallizzato nella legge del '65 non era che una «mera soluzione provvisoria dovuta alla "immaturità" del Paese», G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 44-45.

si dimostrò solo all'apparenza così fortemente centralizzato, subì negli anni delle piccole modifiche a seguito di alcune importate riforme che lasciarono, tuttavia, invariato l'impianto fondamentale.

Nel presente capitolo ci si focalizzerà, in particolare sul Prefetto, sul Sindaco, sulla Giunta e sulla Deputazione in quanto, in assenza di un apparato amministrativo preposto alla gestione delle emergenze causate da calamità, erano gli unici protagonisti nel caso di interventi necessitati da una calamità naturale di qualsiasi tipo⁴.

2. Il rappresentante del potere esecutivo nella Provincia: il Prefetto

Il sistema italiano, proprio per l'importanza attribuita a questo funzionario, venne spesso definito un sistema prefettizio. Il Prefetto, infatti, ricoprì sempre un ruolo fondamentale rappresentando l'unico anello di congiunzione tra il centro e la periferia e giocando sempre un ruolo di primo piano nei rapporti tra le due realtà.

A differenza di come si pensò per lungo tempo, questa figura non assunse mai il ruolo di mero esecutore materiale delle decisioni prese dall'alto, ma al contrario, proprio in virtù di quella flessibilità che gli veniva richiesta e di quella discrezionalità di cui godeva, si rivelò invece «un

² Come dichiarava l'articolo 67 dello Statuto Albertino: «I Ministri sono responsabili». Così la legge comunale e provinciale all'articolo 8 prevedeva: «Il Prefetto od i Sotto-prefetti, e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, né sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato». Sulla nascita e sullo sviluppo della scienza amministrativistica si rinvia: S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, pp., 27 e ss; V.C. Irelli, *Le prime trattazioni del diritto amministrativo italiano e il 'Corso' di Federico Cammeo*, in «Quaderni Fiorentini», vol. XXII, 1993, pp. 329-367; G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 43-152.

³ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale, commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza da Giuseppe Saredo*, Torino, Utet, vol. II, 1894, p. 51.

⁴ Questa idea di un apparato amministrativo fortemente centralizzato, infatti, è stata messa in discussione negli ultimi decenni a seguito di illuminanti studi dai quali emerse una realtà amministrativa assai più complessa, lontana da quella francese e, soprattutto, distante dalla sua rappresentazione normativa. Infatti, come ha segnalato Guido Melis in uno dei suoi ultimi lavori, da un punto di vista degli "ordinamenti", l'Italia poteva essere considerata uno Stato centralista. L'organizzazione amministrativa era basata esclusivamente sui principi dell'uniformità e della centralizzazione, criteri questi che «costituivano all'epoca valori irrinunciabili della cultura risorgimentale» ai quali sembrava non si potesse in alcun modo rinunciare. Come segnala l'autore, gli studi hanno portato a scoprire come il mito della centralizzazione fosse in realtà falso o, quantomeno, è emerso come tale carattere fosse più apparente che reale a causa di una flessibilità interna poco vistosa ma assai radicata tale da differenziare di molto il modello italiano dalle altre esperienze straniere e tanto da far parlare di «centralismo debole», «centralismo fragile». Cfr. G. Melis G., *Fare lo Stato per fare gli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 22-23; R. Romanelli, *Centralismo ed autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 142-143.

duttile suggeritore dalla provincia alla capitale di soluzioni di mediazione, come autonomo attore di una complessa attività di collegamento tra il centro e le elites dominanti in sede locale»⁵.

Nell'approcciarsi allo studio di questa figura la storiografia prevalente ne ha messo da tempo in luce le particolarità che hanno reso il Prefetto un funzionario tipicamente italiano⁶; un burocrate "bifronte" per il suo ruolo di uomo di comando, in quanto posto a capo della piramide dell'apparato amministrativo locale, ma anche strumento di garanzia della società locale e soprattutto di trasmissione della domanda sociale al centro⁷.

Una figura sicuramente complessa, un funzionario "speciale", capace sempre di far fronte alle diverse esigenze di una società composita ed in continua evoluzione, il protagonista indiscusso di un sistema che, non a caso, venne denominato "prefettizio"⁸.

Al Prefetto vennero, prima di tutto, affidati poteri di controllo oltre che un ampio potere di intervento. Egli era presidente della Deputazione provinciale (art. 171 poi 179), detentore di un potere di controllo sulle leggi che pubblicava dandone poi esecuzione (art. 3), rappresentante del potere esecutivo dinanzi l'autorità giudiziaria e incaricato, nelle controversie riguardanti le pubbliche amministrazioni, di sollevare il conflitto di attribuzioni nel caso di ingerenza o sconfinamento delle competenze da parte del giudice ordinario.

Il Prefetto, insieme all'Intendente e al Sindaco rappresentavano, senza ombra di dubbio, i personaggi chiave del rapporto centro-periferia pensato dal legislatore, tuttavia, la geometria disegnata dal dettato normativo del '65 sembrava non reggere in alcuni suoi punti. Proprio i limiti di questo apparato, emersi nel corso degli anni '70 e '80, furono oggetto di una serie di interventi legislativi: la riforma crispina che prese corpo nella legge comunale e provinciale nel 1888; le

⁵ G. Melis G., *Fare lo Stato per fare gli italiani*, cit., p. 22.

⁶ E. Gustapane, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1984, vol. II, pp. 1034-1056; G. Melis, *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 194-196; N. Randeraad, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Ministro per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997, pp. 43 e ss..

⁷ S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 139.

⁸ L. Frezzini, voce *Prefetto e sotto-prefetto*, in «Digesto italiano», vol. XIX, parte I, Torino, Utet, 1909, pp. 326 e ss; M.C. Mascambruno, *Il prefetto. Dalle origini all'avvento delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 26-27. Sulle trasformazione dell'apparato statale in quegli anni si rinvia a: S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, ora in *Scritti minori*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 379 - 396; M. Nigro, *Il ruolo dei giuristi nello Stato liberale*, in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1965-1981; M. Nigro, *Carl Schmitt e lo Stato Amministrativo*, in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1755-1786; S. Spuntarelli, *L'Amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 45 e ss..

modifiche apportate al testo del 1888 con la legge del 1898⁹ e l'opera di arricchimento delle leggi di settore. Con queste leggi l'impianto amministrativo subì modifiche rilevanti, tanto che Guido Melis le ha definite vere e proprie "rivoluzionarie varianti"¹⁰, e nel processo di riorganizzazione non mancarono interventi importanti anche riguardo le funzioni ed i poteri dei funzionari pubblici.

Protagonista di questa riforma fu sicuramente il Prefetto che vide crescere le sue competenze così da risultare non un mero burocrate ma un interprete sensibile ed attento alle esigenze socio-economiche delle diverse realtà delle zone governate. In particolare, venne accentuato il suo carattere di rappresentante e funzionario del Governo e ridimensionato fortemente il suo ruolo di capo dell'esecutivo a livello locale.

Andando ad analizzare più da vicino i poteri di questo particolare funzionario (focalizzandosi su quelli esercitabili nei casi straordinari) è necessario soffermarsi sulle facoltà che allo stesso venivano attribuite dalla legge comunale e provinciale. Egli, in virtù delle facoltà concesse all'articolo 3 (che in questo caso era rimasto sostanzialmente invariato nelle quattro successive riforme legislative della legge comunale e provinciale), poteva nei casi di necessità ed urgenza prendere tutti i provvedimenti «che crede indispensabili nei diversi rami di servizio». Secondo la concorde dottrina¹¹ dell'epoca, la legge con questa disposizione conferiva al Prefetto un potere discrezionale che, sebbene doveva essere esercitato entro i limiti stabiliti dalla legge, costituiva sicuramente un potere di *imperium*¹². Per capire come si traducesse il suddetto potere e come questo entri nelle vicende oggetto del presente lavoro, è necessario fare un passo indietro al fine di inquadrare l'insieme dei provvedimenti amministrativi emanabili dal Prefetto all'interno della gerarchia delle fonti di diritto amministrativo, analisi che verrà svolta nel paragrafo 5° dell'elaborato.

⁹ Rispettivamente legge 30 dicembre 1888 n. 5865 e legge 4 maggio 1898 n. 564 e successivi regolamenti.

¹⁰ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 152.

¹¹ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale, commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza da Giuseppe Saredo*, cit., p. 78; L. Frezzini, voce *Prefetto e sotto-prefetto*, cit., p. 355; O. Ranelletti, *Per la distinzione degli atti d'imperio e di gestione*, in *Scritti giuridici scelti*, vol. III, Napoli, Jovene, 1992, pp. 703-736.

¹² Il Consiglio di Stato, nel parere del 25 novembre 1881, dichiarò espressamente che: «In virtù dell'articolo 3 della legge 20 marzo 1865 allegato A il Prefetto, come capo politico della provincia, ha un imperium, dello esercizio del quale non ha da rendere conto che alla superiore autorità amministrativa». Cons. Stato, 25.11.1881, in «*Foro italiano*», vol. VII, parte III, 1882, pp. 25-26.

3. Il Sindaco, Ufficiale di governo e Capo dell'amministrazione comunale e provinciale

Il discorso fatto per il Prefetto valeva anche per il Sindaco in tema di calamità. Mancando un apparato preposto alla gestione dell'emergenze, il primo riferimento a livello comunale in occasioni del genere poteva essere solamente il primo cittadino. In base alla prima legge comunale e provinciale allo stesso venne attribuito, agli articoli 103 n. 3 e 104, il potere di prendere i provvedimenti necessari per garantire l'ordine e la sicurezza pubblica. In particolare, in virtù del primo articolo, poteva prendere tutti i provvedimenti necessari per garantire la pubblica sicurezza e l'igiene pubblica; all'articolo 104, invece, gli veniva conferito il potere di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica sulle materie previste dalla legge¹³. I due articoli, in sostanza, conferivano al Sindaco il compito di agire nell'interesse della sicurezza e della incolumità pubblica in senso lato, intervenendo quindi, non solo per garantire l'igiene, l'edilità e polizia locale ma più in generale per garantire la sicurezza e l'incolumità dei cittadini anche in caso di un disastro dovuto a cause naturali. Era pacifico quale dovesse essere il ruolo del primo cittadino ma i problemi sorgevano attorno all'articolo 97, poi divenuto 121 nel quale si proclamava che «il Sindaco è Capo dell'amministrazione comunale e Ufficiale di Governo».

La scelta di attribuire al Sindaco questa duplice funzione affondava le sue radici nell'esperienza rivoluzionaria francese. L'Assemblea Costituente e legislativa con le leggi del 2, 14 e 30 dicembre 1789, 3 gennaio 1790 e 12 agosto 1792, spazzarono via il vecchio sistema di ascendenza medievale proclamando l'uguaglianza di tutti i Comuni. Il Sindaco, il maire, fu prima elettivo e successivamente di nomina del primo console, per i comuni maggiori, e del Prefetto del dipartimento per i minori come previsto dalla legge del 17 febbraio 1800 (legge 28 piovoso, anno VIII). Questo ordinamento dello Stato, anche dopo la caduta dell'Impero napoleonico, rimase in vigore nei territori italiani che, nonostante la restaurazione delle vecchie monarchie, mantennero quel sistema apportando solamente modifiche non di particolare rilevanza¹⁴.

Il suddetto sistema venne recepito anche dal legislatore sabaudo che, sin dalla legge del 1848, nell'elencare le funzioni del Sindaco all'articolo 73 dispose che «Il Sindaco è capo dell'Amministrazione comunale, ed ufficiale del Governo»¹⁵ prevedendo, agli articoli 74 e 75, i casi in cui avrebbe agito nell'una o nell'altra veste.

¹³ Il richiamo era all'articolo 138 n. 6 il quale richiamava le materie di: igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni.

¹⁴ L. Frezzini, voce *Sindaco*, in «Digesto Italiano», vol. XXI, Torino, Utet, 1925, pp. 458-459.

Questa duplice figura si riscontrò nelle leggi successive, non solo nell'esperienza italiana, ma anche nelle esperienze straniere come in Francia¹⁶ dove le leggi del 1837, 1874 ed infine del 5 aprile 1884 mantennero intatta la figura del *maire*, o in Spagna dove, dopo la breve parentesi della restaurazione di Ferdinando VII di Borbone e le diverse fasi oscillanti degli anni '20 e '30, si introdusse, durante il cosiddetto periodo della *Década moderada*¹⁷, la nuova figura dell'alcalde:

«Al primitivo carácter del alcalde como organo del gobierno político con que aparece en la regulación liberal se ha ido añadiendo el de presidente del Ayuntamiento y jefe de Administracion municipal»¹⁸.

Questo duplice carattere, infatti, nonostante le modifiche che subiranno le diverse legislazioni, diventerà una costante nel sistema amministrativo giungendo fino ai tempi attuali. Sin dalle prime apparizioni, tuttavia, l'interpretazione della legge attributiva delle due funzioni destò grandi perplessità e diede luogo ad intensi dibattiti che si avvicendarono per anni ponendo, spesso, in disaccordo le posizioni della dottrina e della giurisprudenza.

Le questioni che scaturivano erano tutte legate alla difficile interpretazione del dettato normativo attributivo dei poteri d'ordinanza del Sindaco nella sua duplice funzione.

In particolare ci si domandava quali fossero i suoi poteri come Ufficiale di governo e in che veste quest'ultimo agisse quando doveva deliberare d'urgenza in virtù dei poteri conferitigli dall'articolo 94 (poi divenuto 133 e 151) secondo il quale «Appartiene pure al sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica sulle materie di cui al numero 6 dell'articolo 138, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi».

Da questi primi quesiti ne scaturivano altri: se le funzioni, a qualsiasi titolo esercitate, fossero state il risultato di una delega o piuttosto il frutto di conferimento di specifiche competenze, se fosse esperibile contro lo stesso il ricorso dinanzi l'autorità giudiziaria e, infine, su chi gravasse la responsabilità per i provvedimenti emanati la quale variava a seconda se si fosse o meno

¹⁵ Regio decreto 7 ottobre 1848 n. 807, *Regio decreto che provvede per l'Amministrazione dei Comuni, delle Province e delle Divisioni amministrative*.

¹⁶ L. Frezzini, voce *Sindaco*, cit., pp. 458-459.

¹⁷ L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco, L. Ortega Á lvarez, *Manual de derecho administrativo*, Barcelona, Ariel Derecho, 1990, p. 195.

¹⁸ SuJ. I. Morillo-Velarde, *El Alcalde en la administracion Española*, Sevilla, Escuela Gráfica Salesiana, 1977, p. 74.

riconosciuto al Sindaco il potere di emanare tali atti nella veste di Capo dell'Amministrazione o Ufficiale di Governo.

Su questi punti dottrina e giurisprudenza iniziarono ad interrogarsi sin dalla promulgazione della prima legge, l'allegato A del testo del 1865, e continuarono sotto la vigenza delle successive norme modificative della legge comunale e provinciale, non avendo il legislatore dissipato i dubbi circa il dettato normativo in questione nel vigente nuovo testo del 1915. L'articolo iniziava con l'indicazione dei presupposti necessari affinché si ritenesse legittimo un provvedimento di tal tipo.

Il diritto di emanare ordinanze di diritto amministrativo, come meglio si vedrà nel paragrafo 6 del presente capitolo, era ritenuto pacifico; emanare provvedimenti di tale natura, però, presupponeva l'esistenza di alcuni inderogabili requisiti. Nella vigenza della vecchia legge del 1848, il legislatore aveva scelto di elencare precisamente le singole materie e situazioni nelle quali il Sindaco avrebbe dovuto agire d'urgenza, racchiudendo tutto nell'articolo 166¹⁹. Dopo l'emanazione del testo del 1859, tuttavia, si optò per il semplice rinvio all'articolo della legge per quanto atteneva alle singole materie, evitando così, enumerazioni tassative che avrebbero limitato l'azione che si sarebbe potuta rivelare anche dannosa²⁰.

Secondo il nuovo dettato, quindi, era necessario che sussistessero due presupposti fondamentali al fine di poterne riconoscere la legittimità: la contingibilità e l'urgenza.

Il provvedimento contingibile, secondo posizioni dottrinali e giurisprudenziali consolidate, si definiva tale quando era determinato «da un fatto che avviene in modo non preveduto, (che) esige un rimedio con cui si ponga termine senza ritardo agli inconvenienti o ai danni che già ne derivarono o che ne possono derivare»²¹ fatto che poteva essere, quindi, risolto solamente con un atto *d'imperium*.

A riguardo si riteneva, inoltre, che tale facoltà dovesse essere garantita al Sindaco in generale, nel senso che a tutte le necessità di ordine pubblico avrebbe potuto e dovuto rispondere manifestando la propria forza attraverso l'emanazione di un provvedimento di tal tipo.

¹⁹ C. Astengo, *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale T.U. 10.2.1889 n. 5921 e del regolamento per l'esecuzione della legge medesima approvato con Regio decreto 10 giugno 1889, n. 6107 con riferimento a tutte le altre leggi amministrativa*, Roma, Tipografia di L. Cecchini, 1889, p. 974.

²⁰ P. C. Boggi, A. Caucino, *Legge provinciale e comunale commentata dall'avv. Pier Carlo Boggio e dall'avv. Antonio Caucino*, Torino, Tipografia Favale e Comp., 1860, p. 301.

²¹ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., p. 393.

L'unico perimetro delineato in proposito fu quello individuabile nell'elencazione delle materie: sicurezza pubblica in relazione ai regolamenti di polizia urbana, edilizia e rurale e all'igiene pubblica senza alcun tipo di limitazione²².

Secondo elemento fondamentale era quello della sussistenza del carattere dell'urgenza. Il criterio posto alla base di tale scelta risiedeva nella constatazione della impossibilità di agire secondo canoni ordinari a causa della necessità di fronteggiare immediatamente la sciagura²³. Da ciò ne derivava che lo stesso Sindaco non avrebbe potuto valersi dell'articolo 133 per emanare provvedimenti regolamentari «aventi carattere permanente e continuo» perché in tal modo si sarebbe perso il carattere di straordinarietà invadendo così le attribuzioni della Giunta o del Consiglio comunale²⁴.

In virtù della natura straordinaria dell'avvenimento, vi erano casi in cui, proprio perché l'urgenza *era in re ipsa*, il provvedimento non aveva neanche la necessità di essere motivato dal Sindaco come, per esempio, in caso di incendio, terremoto o epidemia.

Sulle limitazioni dell'esercizio del potere, dottrina e giurisprudenza si espressero proprio a causa della genericità del dettato normativo.

Come commentava Carlo Astengo il legislatore, sin dalla legge comunale del 1859, nel demandare la facoltà di fare provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica ed igiene sulle materie indicate, scientemente, aveva scelto di non elencare tassativamente i casi nei quali il Sindaco avrebbe avuto il potere e il dovere di intervenire, proprio al fine di non porre limiti all'azione dello stesso²⁵.

Bisognava, tuttavia, perimetrare il suo raggio d'azione, cosa che avvenne per via dottrinale e giurisprudenziale. Sicuramente, come espressamente dichiarato dagli stessi articoli, il primo cittadino aveva il potere di emanare provvedimenti in materia di sicurezza ed igiene pubblica sulle materie di: igiene, edilizia e polizia locale e, come principio ispiratore, si riteneva che lo stesso avesse

²² Sul punto Astengo riportava un folto gruppo di sentenze, cfr. C. Astengo, *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale*. cit., p. 975. Si veda come, anni dopo, la giurisprudenza fosse ferma sul punto, cfr. Giunta Prov. Amm. Di Napoli, 6.5.1909, in «La Legge», anno XLIX, 1909, pp. 1947 e ss..

²³ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., p. 395.

²⁴ Tale posizione venne assolutamente condivisa da parte della dottrina e giurisprudenza così come riporta Carlo Astengo nel suo commento: Cfr. C. Astengo, *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale*, cit., pp. 979 e ss..

²⁵ Sul punto si veda anche G. Boccardo, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Tipografia scolastica di Sebastiano Franco e figli, 1863, pp. 189 e ss..

un potere che, in generale, aveva come unica misura «il pubblico bisogno che si esercita secondo le circostanze»²⁶.

In queste attribuzioni si constatava come si affiancassero poteri allo stesso conferiti dalle leggi speciali che, a partire dal 1865, attribuivano ulteriori competenze come, ad esempio, la legge sui lavori pubblici, la legge sulla sanità o quella sulle espropriazioni.

La moltiplicazione degli ambiti di azione aveva, quindi, portato dottrina e giurisprudenza ad esprimere pareri per delimitare un potere che, inevitabilmente, avrebbe potuto allargarsi prendendo piede anche in altri ambiti. L'azione era rivolta ad interpretare le diverse materie e le relative attribuzioni previste in via legislativa giungendo ad ampliare, in alcuni casi, le competenze dei funzionari locali. Un esempio era rappresentato dalle attribuzioni riconosciute alla figura del Sindaco che, in base all'interpretazione del concetto di sicurezza pubblica, poteva regolare la materia edilizia in modo da evitare danni e pericoli alla vita umana purché i suoi atti non avessero comportato il venir meno o la sostituzione della disciplina ordinaria diretta a regolamentare l'edilizia dei Comuni²⁷.

O ancora, si legittimava il provvedimento del primo cittadino che eliminava gli ostacoli posti dal privato su un terreno di proprietà o provvedimenti per decidere l'avvio dell'attività di vendemmia garantendo l'igiene pubblica. Su tutte queste questioni, tuttavia, non vi erano grandi discussioni in sede dottrinale e giurisprudenziale, grande dibattito suscitava, invece, il duplice ruolo ricoperto dal Sindaco. La questione destava perplessità perché, a partire da 1895, tutte le leggi comunali e provinciali attribuivano, in articoli separati, gli atti che lo stesso avrebbe dovuto compiere in quanto Capo dell'amministrazione comunale (art. 102, poi divenuto 131, 149) e quelli da compiere nella veste di Ufficiale di governo (art.103, poi 132, 150). L'indeterminatezza del contenuto dell'articolo 104 (poi mutato come negli altri casi) faceva sorgere il dubbio sul ruolo con cui lo stesso avrebbe compiuto gli atti medesimi, dilemma non di poco conto visti i riflessi, in termini di responsabilità, che da questo ne derivavano.

Nei venti anni successivi alla promulgazione della legge del 1865, la giurisprudenza assunse una posizione granitica sul punto, trovando spesso consenso anche nella dottrina coeva.

La posizione che prevalse, infatti, sin dalle prime interpretazioni, fu quella di ritenere che il Sindaco, nell'esercizio dei poteri d'ordinanza in esame, vestisse i panni dell'Ufficiale di governo.

²⁶ C. Astengo, *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale*, cit., p. 977.

²⁷ C. Astengo, *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale*, cit., p. 975 (con richiami a numerose sentenze sul punto).

Così dichiaravano il Tribunale di Milano nel 1864²⁸, la Cassazione di Torino nell'udienza del 19 giugno 1869²⁹ e così riconfermavano la Cassazione di Roma nel 1881³⁰ e la Corte d'Appello di Milano nella pronuncia del 14 dicembre del 1886. Nel caso di specie, si trattò di provvedimenti d'urgenza presi per spegnere un incendio che si era verificato nel fabbricato del Sig. Pedrazzini.

Senza entrare nel vivo della questione, ciò che risultava importante rilevare, era la posizione assunta dalla Corte che, accogliendo le posizioni espresse dal Sindaco, dichiarò che questo, trovandosi a fronteggiare una situazione di emergenza, agiva come Ufficiale di Governo e non come capo dell'Amministrazione³¹.

La stessa posizione veniva espressa anche dal Consiglio di Stato in un parere del giugno 1887 nel quale dichiarò che l'esercizio del potere d'ordinanza, ex articolo 104 della legge comunale, era attribuito al Sindaco in quanto Ufficiale di Governo e non come capo dell'Amministrazione comunale. Aggiungeva altresì che tale posizione veniva assunta sulla scia di una costante giurisprudenza la quale, oltre al riconoscimento della funzione di Ufficiale di Governo nell'esercizio del potere ex art. 104, aveva sempre dichiarato che le ordinanze del Sindaco per l'estinzione degli incendi dovessero necessariamente ricadere nell'alveo dei provvedimenti contingibili e d'urgenza. Ed inoltre che gli stessi sia per quanto concerne la competenze sia per quanto riguarda le conseguenze relative al rimborso sfuggivano alla cognizione dell'autorità giudiziaria³².

Questo indirizzo si mantenne costante ed anzi, in particolare, dopo la breccia aperta dalla Cassazione del 1883, permise di ampliare il raggio d'azione dello stesso che, come faceva notare

²⁸ Nel quale si dichiarava (nella vigenza della legge del 1859) che la competenza a conoscere dell'esistenza dei presupposti, dovesse essere sottratta alle autorità ordinarie in favore dell'autorità amministrativa. Trib. Milano, 12.3.1864, in «Giurisprudenza italiana», parte I, 1864, p. 417.

²⁹ D. Caruso Inghilleri, *La potestà d'ordinanza del Sindaco*, in «Il Filangeri», vol. XXXIII, 1908, p. 486.

³⁰ Nella pronuncia la Suprema Corte indicò un criterio discrezionale che si sarebbe potuto adottare. Dichiarò, infatti, che in tali casi, si sarebbe dovuto guardare alla natura dell'atto ed ai motivi addotti come titolo dell'azione. Ciò comportava che si sarebbe potuto ritenere il provvedimento atto di Governo soltanto quando avesse fatto un rinvio esplicito alle cause specificate nell'articolo 103 della legge. D. Caruso Inghilleri, *La potestà d'ordinanza del Sindaco*, cit., p. 487.

³¹ Corte d'App. Milano, 14.12.1886, in «La Legge», anno XXVII, vol. I, 1887, pp. 235-238.

³² Cons. Stato, parere del giugno 1887, in «La Legge», anno XXVII, vol. II, 1887, pp. 175-176. Caruso Inghilleri riportava, inoltre, una preziosa pronuncia della Cassazione di Roma nella quale si espresse «il valore che allora si attribuiva alla potestà del Sindaco». Il supremo consesso in quella pronuncia del dicembre 1883 affermò «la massima che la facoltà di fare provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza, sia completa del dovere generale che al Sindaco incombe, per l'art. 150 n. 4 nella sua qualità di ufficiale del Governo, d'invigilare a tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico». Cfr. D. Caruso Inghilleri, *La potestà d'ordinanza del Sindaco*, cit., p. 486.

Domenico Caruso Inghilleri, poteva in tal modo agire, oltre che sulle materie regolamentate dalla legge assegnata ai Comuni riguardanti l'edilizia, la polizia locale e l'igiene anche su qualunque perturbamento dell'ordine pubblico³³. Opinioni simili a questa possono essere rintracciate sfogliando le pagine dei commentari e le riviste giuridiche di maggiore diffusione negli anni '60 '70 e '80 dell'Ottocento.

Già nel 1870, infatti, nelle pagine della *Rivista Amministrativa del Regno*, l'avv. Agostino Aliberti ragionava sulla questione. Era pacifico che il Sindaco nella legislazione italiana assumeva il doppio carattere di Ufficiale di Governo e Capo dell'Amministrazione, in quale veste godeva della garanzia amministrativa e, nel caso del dettato normativo di cui all'art. 104, in quale veste agiva? Sicuramente la garanzia amministrativa, sosteneva l'autore, doveva essere prevista solamente nel primo caso in quanto, in tale occasione, egli rappresentava un preposto del Governo stesso dal quale direttamente dipendeva. L'interpretazione del dettato normativo di cui all'articolo 104 portava comunque a ritenere che il Sindaco, nell'esercizio delle funzioni esperite ex articolo 104, agisse necessariamente nelle vesti ufficiali di Governo, in quanto operava come rappresentante della pubblica autorità nell'ambito di un'azione «essenzialmente della autorità amministrativa»³⁴ per la quale doveva rispondere solamente al capo supremo del Governo, al Re, avendo agito in seguito al conferimento di un suo mandato³⁵. Sulla base del suddetto fondamento giuridico, per capire quando dovesse applicarsi la garanzia data la poca chiarezza del dettato normativo, doveva adottarsi il criterio discrezionale secondo il quale: «la garanzia copre il Sindaco ogni qualvolta opera come rappresentante della pubblica autorità»³⁶.

Partendo da questa posizione, però, concludeva l'autore, si era negli anni fatta strada un'ardita posizione presso la giurisprudenza del Consiglio di Stato che era giunto a dichiarare di non dover ammettere distinzione alcuna nelle funzioni esercitabili dal Sindaco al fine di applicare la garanzia amministrativa poiché: «Qualunque fatto del Sindaco come Sindaco, rende applicabile la garanzia, qualunque sia la legge che a lui la deferisca, qualunque sia l'autorità da cui il Sindaco rileva»³⁷.

³³ D.Caruso Inghilleri, *La potestà d'ordinanza del Sindaco*, cit., p. 487.

³⁴ A. Aliberti, *Della garanzia amministrativa dei Sindaci*, in «Rivista amministrativa del Regno», vol. XXI, 1870 p. 12.

³⁵ A. Aliberti, *Della garanzia amministrativa dei Sindaci*, cit., p. 5.

³⁶ A. Aliberti, *Della garanzia amministrativa dei Sindaci*, cit., p. 5.

Alcuni anni dopo, dalle pagine de *La Legge*, l'avvocato Caruso Assuero commentava il dettato normativo di cui all'articolo 104 definendolo un *articolo speciale*. La riflessione dell'autore muoveva dalla considerazione secondo la quale, gli articoli 104 e 138 n. 6, non erano altro che il compendio ed il completamento della norma di massima. Il legislatore, a suo avviso, aveva semplicemente voluto rendere palese il concetto secondo il quale i provvedimenti dovevano essere emanati per tutelare interessi d'indole locale che risultavano carenti di regolamenti municipali. Inoltre, nelle materie di edilizia e polizia locale, il Sindaco non aveva indistintamente un potere di agire, ma un potere di azione limitato al tema di sicurezza pubblica ed igiene.

La scelta di inserire l'articolo 104 nasceva, poi, proprio dalla necessità di conferire un potere di azione al Sindaco nei casi nei quali non si limitava ad essere Capo dell'Amministrazione o Ufficiale di Governo, ma agiva in una veste peculiare data la straordinarietà dell'evento. Secondo l'autore, per comprenderne la peculiare natura, bisognava partire interrogandosi sulla natura del Comune. Questi, infatti, «non è soltanto una persona civile» o una semplice "parte dello Stato" ma, piuttosto, un istituto politico che nel territorio esercitava, secondo la legge, attribuzioni tipiche dell'amministrazione «della stessa natura, dell'autorità e dell'amministrazione dello Stato»³⁸.

Partendo da questo presupposto proseguiva, conseguentemente, sostenendo che: «Chi riguardasse nel Comune la semplice amministrazione oppure la funzione di ufficiale governativo delegata dallo Stato al Sindaco, mal potrebbe definire i poteri, oltre quelli meramente esecutivi di entrambe le qualità predette»³⁹.

Lo stesso ragionamento doveva essere fatto nei riguardi del Sindaco per il quale era necessario individuare le sue facoltà partendo dall'indole politica del Municipio. In tal modo, risultava più facile comprendere la scelta del legislatore di inserire il dettato normativo di cui all'articolo 104 che autorizzava il Sindaco a compiere veri *atti d'imperio* in virtù della capacità di discernimento allo stesso riconosciuta.

L'esercizio di tali atti nella veste di Ufficiale di Governo (alla stregua degli atti compiuti dal Prefetto nelle medesime condizioni)⁴⁰ produceva, poi, il contestato effetto di escludere qualsiasi

³⁷ A. Aliberti, *Della garanzia amministrativa dei Sindaci*, cit., p. 18. Sul punto si rinvia al commento di Francesco Bufalini alla legge comunale e provinciale del 1865 che riporta la dottrina e giurisprudenza concordi sul punto. Cfr. F. Bufalini, *Commento teorico pratico della Legge e del regolamento comunale e provinciale del Professore Avvocato Francesco Bufalini*, Torino, Augusto Federico Negro Editore, 1881, pp. 291 e ss..

³⁸ C. Assuero, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, in «La legge», anno XXVII, vol. II, 1887, p. 607.

³⁹ C. Assuero, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, cit., p. 607.

⁴⁰ C. Assuero, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, cit., p. 610.

ricorso presso l'autorità giudiziaria potendo, solamente, arrestarne il corso a seguito di gravame quando ne fosse stata disposta la revoca dalla competente superiore autorità amministrativa⁴¹.

Ultima delicata e contestata questione, poco trattata dalla dottrina all'epoca, era infine quella che aveva sollevato l'autore circa il tema delle indennità ai privati per i danni arrecati a seguito del provvedimento preso d'urgenza.

Quando il Sindaco si trovava a domare un incendio e aveva dovuto disporre l'abbattimento di un edificio o, a causa di una piena, aveva dovuto disporre d'urgenza opere di difesa occupando così un fondo privato o in qualsiasi altra situazione di emergenza tale da disporre distruzione o danneggiamento di un bene privato, la legge nulla diceva in proposito circa i mezzi per ristorare i danni sofferti dai privati⁴². Tale situazione, infatti, veniva lasciata alla discrezionalità dell'autorità amministrativa che, nonostante l'articolo 29 dello Statuto sancisse l'inviolabilità della proprietà privata e l'obbligo di eventuale indennizzo nel caso contrario, di rado offriva conforto agli sfortunati danneggiati.

Le posizioni dottrinali sul punto non finivano lì. Voce preziosissima e fortemente contestata negli anni fu quella del Consigliere di Stato Giuseppe Saredo che, discostandosi dalle posizioni prevalenti, affermò nella sua opera monumentale di commento alla legge del 1889 che, l'articolo 133, conferiva al Sindaco i poteri «che gli sono necessari per tutte le funzioni che adempie, e come capo dell'amministrazione comunale e come ufficiale di Governo»⁴³.

L'idea posta alla base della suddetta statuizione risiedeva nell'aver constatato che, avendo il legislatore indicato nell'articolo 131 le competenze dello stesso come Capo dell'amministrazione e nell'articolo 132 quelle come Ufficiale di Governo, si doveva concludere che i provvedimenti previsti dal 133 dovessero essere presi in virtù della sua duplice qualità, o perfino si poteva arrivare a ritenere che lo stesso agisse solamente come Sindaco senza che occorresse cercare distinzioni che l'autore riteneva di poca importanza⁴⁴.

⁴¹ Specificava poi in nota che, i provvedimenti emessi dal Sindaco in virtù dell'articolo 104, sfuggivano alla cognizione anche della Giunta municipale o del Consiglio Comunale poiché solamente le autorità in via gerarchica potevano eventualmente censurare il suo operato. Così dichiarava dal Consiglio di Stato nel suo parere del 10 ottobre 1877 poi riportato in nota dall'autore; cfr. C. Assuero, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, cit., nota 14, p. 610.

⁴² C. Assuero, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, cit., nota 14, p. 611.

⁴³ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., p. 389.

⁴⁴ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., pp. 388-390.

Tale posizione, richiamata puntualmente dai suoi colleghi, venne sempre considerata come *sui generis* rispetto alle prevalenti posizioni che, sostanzialmente, si orientavano verso l'una o l'altra soluzione.

Negli stessi anni, a ridosso dell'imminente cambio di prospettiva in sede giurisprudenziale, Luigi Frezzini nella voce *Sindaco* scritta per il *Digesto italiano*, non esitava a definire straordinaria la facoltà conferita al Sindaco di emanare provvedimenti per far fronte a necessità impellenti che si traducevano in atti d'imperium direttamente applicabili e dotati di potere coercitivo.

Segnalava però, come fece lo stesso Saredo, che sui limiti e sulle materie forti dubbi e discrepanze sorgevano in dottrina. Frezzini, demolendo le suddette disparate posizioni sul punto e riprendendo in parte il ragionamento svolto in precedenza da Caruso Assuero, dichiarava che la posizione più corretta da poter assumere sul tema era quella che vedeva il Sindaco come detentore, in base all'articolo 133, di una facoltà conferitagli per l'esercizio di speciali poteri di polizia. Tutto ciò affinché potesse, in casi d'urgenza, meglio provvedere alla osservanza dei regolamenti comunali ed «in mancanza di essi, sulle materie che non possono formare oggetto, a sicura tutela dell'incolumità» e, concludeva, doveva considerarsi esercente tali poteri in quanto Capo dell'Amministrazione comunale e non Ufficiale di Governo.

Le posizioni dottrinali sul punto continuarono ad oscillare tanto che, ancora nei primi anni del '900, i diversi fronti (per l'indole governativa, amministrativa o per la duplice funzione riunita in unico soggetto) continuavano a scontrarsi nelle pagine di numerose riviste trovando sempre terreno fertile nelle ricche note a sentenza del *Foro italiano* e della *Giurisprudenza italiana*. Proprio nelle pagine di queste riviste, per la prima volta, comparirono le prime sentenze che segnarono un cambiamento di rotta nella sedimentata giurisprudenza circa l'interpretazione dell'articolo 151, proprio perché si dichiarò che il potere d'ordinanza del Sindaco di cui al presente articolo, era concesso come Capo dell'Amministrazione comunale e non come Ufficiale di Governo.

Tra le primissime sentenze "sovversive" si incontrava la decisione del 13 agosto 1900 del Consiglio di Stato il quale affermò che l'articolo 151 conferiva al Sindaco un potere d'ordinanza sia come Capo del Comune sia come rappresentante del Governo⁴⁵.

Due anni dopo il Supremo consesso andò oltre, disorientando la dottrina, in quanto distinse le materie di cui all'articolo 151 ed, in particolare, introdusse la distinzione tra quelle di interesse comunale, che attenevano alla sfera dell'edilizia e della polizia urbana e rurale, da quelle riguardanti

⁴⁵ La decisione veniva commentata da Domenico Caruso Inghilleri nel suo contributo apparso su *Il Filangeri* sulle potestà d'ordinanza del Sindaco; cfr. D. Caruso Inghilleri, *La potestà d'ordinanza del Sindaco*, cit., p. 490.

l'igiene pubblica, per la quale invece riconobbe un carattere misto dato che in tale materia l'interesse generale si mescolava e coincideva con il generale⁴⁶.

A questa prima rivoluzionaria posizione se ne aggiunse una terza che commentò lo stesso Ugo Forti dato che, per la prima volta, la Cassazione capitolina dichiarò che il Sindaco esercitava il potere di ordinanza di cui all'articolo 151 in virtù della funzione autarchica di polizia locale che la legge gli conferiva come Capo del Comune⁴⁷. La sentenza, in particolare, si soffermò sulle tre materie elencate nell'articolo: edilizia, polizia locale ed igiene pubblica. La Corte poneva da un lato l'edilizia e la polizia locale e dall'altro l'igiene pubblica. Per le prime due funzioni sembrava essere pacifico che, essendo le stesse affidate all'Ente Comune con facoltà di emanare regolamenti in materia, la competenza dovesse necessariamente essere attribuita al Sindaco in quanto Capo dell'Amministrazione comunale.

Su questo punto Ugo Forti si soffermò dichiarando che tale ragionamento non poteva essere in alcun modo contraddetto dato che, oltre alla facoltà di emanare regolamenti in materia, si trovava nello stesso articolo 151 l'esplicito richiamo all'articolo 1 n. 4 della legge 1 maggio 1890. Nell'articolo citato, infatti, il legislatore deferiva alla Giunta municipale amministrativa «i ricorsi contro i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica emanati dal Sindaco sulle materie di edilizia e polizia locale ed in materia di igiene pubblica, attribuite per legge ai comuni»⁴⁸.

Altra questione era quella legata alla materia dell'igiene pubblica che veniva ugualmente attribuita al primo cittadino ma, in tal caso, in qualità di Ufficiale di Governo. In questa circostanza, come affermava lo stesso giurista napoletano, ricondurre queste mansioni nella sfera di competenza del Sindaco come Capo dell'Amministrazione non sembrava plausibile e, pertanto, concludeva nel senso di dover ritenere che, non tutte le attribuzioni di cui all'articolo 151 potevano essere esercitate dal Sindaco allo stesso titolo. Da questa considerazione si poteva facilmente dedurre come queste funzioni dovevano essere svolte separatamente; le prime due in qualità di Capo dell'Amministrazione e la terza in quanto Ufficiale di Governo.

Proprio questa serie di considerazioni avevano condotto la dottrina ad interrogarsi sulle caratteristiche del Sindaco nelle vesti di rappresentante dell'esecutivo.

⁴⁶ U. Forti, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, in «Giurisprudenza italiana», vol. LVII, parte I, sez. I, 1905, pp. 15-46.

⁴⁷ Cass. Roma, 18 marzo 1904, in «Giurisprudenza italiana», vol. LVII, parte I, 1905, pp. 16-46.

⁴⁸ U. Forti, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, cit., p. 26.

La dottrina di quegli anni si trovò così impegnata nella definizione delle funzioni, degli atti da esso promulgati e nella identificazione della natura degli stessi ⁴⁹. Ugo Forti, contrario alla dottrina sostenitrice della diversità della natura delle funzioni svolte nell'esercizio dell'imperium da quelle svolte Come capo del Comune, non esitava a concludere che il Sindaco, nell'esercizio delle funzioni svolte come Ufficiale di Governo, non esercitava «funzioni speciali o eccezionali» proprio perché non era particolare o speciale neanche la sua posizione giuridica che dallo stesso veniva assunta in tal caso⁵⁰. La considerazione non era casuale proprio perché, tra i dubbi che erano sorti in dottrina, vi era quella relativa alla particolare modalità di nomina ad organo amministrativo che, in tal caso, non avveniva per volontà statale ma per volontà comunale.

Questa particolarità aveva fatto sorgere dubbi sulla sua posizione giuridica rispetto allo Stato e sulla possibilità che il ruolo assunto dal Sindaco dovesse differire da quello degli altri ufficiali governativi. Per l'autore questo aspetto non doveva fuorviare in quanto, l'unica differenza rispetto agli altri ufficiali di nomina governativa, risiedeva nell'avvenuta designazione ad opera del corpo elettorale; la diversità, tuttavia, non poteva modificare la posizione giuridica dello stesso che, infatti, doveva considerarsi invariata cambiando il solo titolo in base al quale veniva ad assumere l'incarico.

Anni dopo, nella vigenza della nuova legge comunale e provinciale del 1915, la questione rimase la stessa lasciando ancora aperto il dibattito sul punto. Il professor Emilio Bonaudi, in un trattazione sui provvedimenti d'urgenza del Sindaco, richiamando il dibattito degli anni precedenti dichiarava come ancora nel 1920 la questione sulla duplice qualità rivestita dal Sindaco (e sulle funzioni esercitabili nella duplice veste) fosse motivo di scontro in dottrina. In particolare dissentiva con la posizione assunta qualche anno prima da Ugo Forti ritenendo che non potesse essere giustificata, nei casi d'urgenza, una maggiore ampiezza di poteri al Sindaco e con quella di Santi Romano che aveva ritenuto superfluo il distinguo tra le due funzioni. Sostenitore della necessità di mantenere distinte le funzioni esercitabili nella veste di Ufficiale di Governo e di quelle esercitate in quanto Capo dell'amministrazione, l'autore riteneva che la questione ruotasse tutta attorno alla necessità di uno studio volto a capire se le attribuzioni speciali accresciute che il Sindaco esercitava fossero il frutto di una competenza sua propria o fossero, invece, funzioni delegate. Uno spunto di

⁴⁹ Sul punto si rinvia, per quanto concerne il problema della natura degli atti *iure gestionis o iure imperii*, a O. Ranelletti, *Per la distinzione di atti d'imperio e atti di gestione*, in «Scritti giuridici scelti», vol. III, Napoli, Jovene, 1992, pp. 703-736.

⁵⁰ U. Forti, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, cit., p. 29.

riflessione si presentò in occasione della nota sentenza della Corte di Cassazione di Napoli sulla quale l'autore si soffermò dato che in quell'occasione la giurisprudenza interpretò estensivamente l'articolo 71 della legge sulle espropriazioni e riconobbe legittimo il provvedimento del Sindaco emesso in quell'occasione. Il laconismo della legge e le incertezze in dottrina e in giurisprudenza, tuttavia, lasciavano ancora incerta la risposta ed offrivano ulteriore motivo di discussione⁵¹.

Altro quesito oggetto di dibattito era quello relativo alla possibilità di ricorso avverso le ordinanze prese dal Sindaco e quello sulla sua eventuale responsabilità personale. Partendo dal presupposto, pacifico dato il dettato normativo, che lo stesso fosse gerarchicamente subordinato al Prefetto e, nella materia della pubblica sicurezza almeno fino al 1927 al Sottoprefetto, si poneva la duplice questione della proponibilità del ricorso in via gerarchica e della responsabilità degli atti posti in essere. Nella posizione assunta precedentemente dalla giurisprudenza e sostenuta da una parte della dottrina, il Sindaco nell'esercizio delle sue funzioni come Ufficiale di Governo, nel caso di lesione di un interesse, poteva essere chiamato a rispondere solamente in via gerarchica ma non dinanzi l'autorità giudiziaria⁵². Questa posizione, anche dopo l'introduzione del ricorso in via contenziosa dinanzi alla G.P.A.⁵³, rimase invariata da parte della giurisprudenza.

Negli anni, però, si fece strada una differente interpretazione che sconvolse la prassi relativa ai ricorsi. Non era più ammesso il ricorso per la sola via gerarchica nei confronti degli atti emanati ex articolo 151, ma anche quelli contenziosi grazie all'introduzione della nuova legge del 1890 che offriva un'ulteriore possibilità di agire⁵⁴.

A questa questione, che ancora nella vigenza della nuova legge comunale e provinciale del 1915 rimaneva aperta sul punto, se ne aggiungeva poi un'altra quella, cioè, relativa alla responsabilità. Molti studiosi, infatti, si erano domandati in quegli anni se, la revoca del provvedimento per illegittimità, potesse implicare la responsabilità personale del Sindaco, quella

⁵¹ E. Bonaudi, *Dei provvedimenti d'urgenza del Sindaco*, cit., pp. 8-9.

⁵² Corte d'App. Milano, 14.12.1886, in «La Legge», anno XXVII, vol. I, 1887, pp. 235-238; Cons. Stato, parere del giugno 1887, in «La Legge», anno XXVII, vol. II, 1887, pp. 175-176; E. Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale annotata dall'avvocato Enrico Mazzoccolo*, cit., p. 273 e ss.; E. Bonaudi, *Dei provvedimenti d'urgenza del Sindaco*, p. 20.

⁵³ Legge 1 maggio 1890. Posizione intermedia venne assunta da Ugo Forti cfr., U. Forti, *Sulle attribuzioni del Sindaco come ufficiale del Governo*, in «Giurisprudenza italiana», vol. LVII, parte I, sez. I, 1905, pp. 15-46. Posizione contraria, invece, quella assunta da Giuseppe Saredo date le sue considerazioni sulla duplice natura del Sindaco, G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., pp. 388 e ss..

⁵⁴ Cons. di Stato, Sez. I, parere 16. 4. 1909, in «Il Foro Italiano», vol. XXXIV, parte III, 1909, pp. 205 - 208.

del Comune o coinvolgere anche lo Stato⁵⁵. La dottrina più risalente aveva ritenuto ineccepibile il principio secondo il quale la garanzia amministrativa dovesse estendersi al Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo⁵⁶, molto più controversa e contestata era, invece, la possibilità di estensione nel caso avesse operato come Capo dell'Amministrazione. Proprio sul punto la giurisprudenza affermò che la garanzia non poteva essere estesa quando egli agiva come Capo dell'Amministrazione ma non risolse la questione che, infatti, si trascinò nel corso dei decenni successivi.

4. La Giunta municipale e la Deputazione provinciale, due organismi collegiali deputati alla gestione dell'emergenza in casi straordinari

Accanto all'attività riservata al Prefetto ed al Sindaco, è doveroso menzionare altri due importanti organismi che, come si è visto, erano protagonisti nella fase emergenziale: la Giunta municipale e la Deputazione provinciale.

Entrambi erano preposti ad adottare, nel caso in cui il Consiglio municipale o il Consiglio provinciale non fossero riuniti, tutti i provvedimenti necessari al caso concreto.

Nel caso della Giunta l'articolo 118⁵⁷ dichiarava che la stessa: «prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione, e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consigliare». Di queste deliberazioni veniva data immediata comunicazione al Prefetto e ne veniva compilata apposita relazione da presentare al Consiglio nella sua prima adunanza al fine di ottenerne la ratifica.

Erano quindi necessari tre presupposti: l'urgenza di fronteggiare il caso concreto, l'impossibilità di una immediata convocazione e che la causa della deliberazione fosse nuova e successiva all'ultima adunanza.

Sul carattere dell'urgenza Giuseppe Saredo riteneva che potesse sussistere tutte le volte in cui la necessità fosse così imperiosa e preminente da spingere ad agire immediatamente. A valutare la sussistenza era poi il Prefetto al quale «doveva essere data immediata comunicazione» e al

⁵⁵ T. Giorgi, *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco; loro condizioni, limiti e forme*, in «La Legge», anno XLIX, 1909, p. 1952.

⁵⁶ A. Aliberti, *Della garanzia amministrativa dei Sindaci*, cit., p. 12.

⁵⁷ Secondo la legge del 1859 era l'articolo 91, successivamente, nel 1865, divenne l'articolo 94 contenete sempre lo stesso dettato normativo.

Consiglio municipale che, quale organo legittimamente preposto alla emanazione dei provvedimenti, ne avrebbe dato l'eventuale ratifica⁵⁸.

Vi era poi la Deputazione provinciale, fino al 1889 presieduta dal Prefetto poi riorganizzata senza la presidenza dello stesso, che agiva anch'essa nei casi d'urgenza in sostituzione del Consiglio provinciale producendo atti e dando pareri riferendone poi allo stesso nella prima adunanza⁵⁹.

Come nel caso della Giunta, la Deputazione provinciale agiva solo in presenza di alcuni particolari presupposti: l'urgenza, l'impossibilità di convocare immediatamente il Consiglio e la natura nuova della questione prospettata.

Principio ulteriore segnalato da Saredo nel suo commento alla legge 1898 modificativa della legge del 1888, sancito anche dalla Cassazione di Torino, era quello secondo il quale, tutte le deliberazioni prese d'urgenza dalla Deputazione, dovevano considerarsi provvedimenti perfetti in quanto, l'effetto della ratifica del Consiglio, si limitava solamente a liberare la Deputazione dalla responsabilità che la stessa si era assunta prendendo il provvedimento⁶⁰.

Entrambi questi due organismi considerati furono, sin dai primi eventi catastrofici degli anni '60, investiti del compito di agire per prendere decisioni come quella di istituire fondi nelle casse di risparmio per finanziare la ricostruzione nelle aree distrutte, evidentemente lasciata ai privati cittadini, o di provvedere mettendo a punto una serie di procedimenti per accedere ai fondi, agli sgravi fiscali etc. Molte di queste attività, come è stato visto nel caso delle alluvioni della fine degli anni '60, furono così demandate, almeno per il primo decennio successivo all'Unità, a questi organi che, in virtù dei poteri loro conferiti dalla legge comunale e provinciale, furono in grado di agire per gestire l'emergenza in atto⁶¹.

Era questo il quadro che si presentava sul finire dell'Ottocento ed i primi anni del Novecento in tema di gestione delle pubbliche calamità. Nessuna legislazione organica sul tema ma un primo passo in avanti, rispetto al vuoto legislativo degli anni '60 e '70, rappresentato da una prima forma

⁵⁸ Annosa questione riguardava la sindacabilità dei decreti assunti d'urgenza per opera della Giunta, discussione che riportava alla necessità di stabilire quando l'atto potesse dirsi definitivo. Questione complessa che apriva inevitabilmente ulteriori punti di discussione. Si rinvia sul punto E. Mazzoccolo, *Alcune questioni a proposito delle deliberazioni di urgenza*, in «La Giustizia amministrativa», vol. XVI, parte IV, 1905, pp. 19-47; G. Fragola, *La nozione del provvedimento definitivo*, in «La Giustizia amministrativa», vol. XX, parte IV, anno 1909, pp. 57-109; O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, pp. 237-238.

⁵⁹ Articolo 180 della legge del 1865 poi divenuto, con la modifica poc'anzi detta, articolo 210 nel testo del 1889.

⁶⁰ G. Saredo, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale (4 maggio 1898, n. 161) Commentata da Giuseppe Saredo*. Seconda edizione, vol. III, Torino, Utet, 1906, pp. 231 e ss..

di intervento che si caratterizzava sia per l'utilizzo di organismi esistenti ai quali venivano conferiti ulteriori poteri (come nel caso del Prefetto) sia per la possibilità di agire secondo poteri ulteriori, assegnati ad organi monocratici e collegiali dalla normativa di diritto comune che prevedeva, nelle maglie del sistema, meccanismi tali da garantire la tenuta dell'intera struttura anche nei casi d'emergenza (come il caso degli organi collegiali poc'anzi richiamati).

5. Gli atti amministrativi d'imperio. Un valido strumento per gestire l'emergenza

La nozione di atto amministrativo entrava timidamente nel linguaggio giuridico del primo Ottocento semplicemente per «definire ciò di cui il potere giudiziario non può prendere conoscenza»⁶². Si trattava di una nozione assolutamente vaga poiché volta a comprendere qualsiasi tipo di "operazione" in ambito amministrativo necessaria alla soddisfazione di un interesse pubblico. Dall'assoluta indifferenza da parte della scienza giuridica si passò ad una fase di studio che si avviò in Francia a partire dalla Restaurazione proprio in virtù delle esigenze sorte dalla esperienza napoleonica. Nel primo Ottocento quindi, vennero elaborati concetti e strumenti adeguati alla gestione di quell'apparato ereditato ed indispensabile cui, però, doveva porsi un freno per evitare le derive autoritarie cui quel sistema poteva giungere.

Nasce così una scienza giuridica che, a cavallo tra il primo e secondo Ottocento, sviluppò i principi fondamentali del diritto amministrativo rispondendo alle richieste di un'ampia e più efficace tutela dei cittadini nei confronti dell'amministrazione attraverso un sistema che garantisse l'esercizio del potere pubblico senza sacrificare gli interessi dei privati⁶³.

⁶¹ Ranalletti, nel suo contributo nell'opera di Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, affermava in una nota che, il principio *Salus publica suprema lex*, giustificativo delle ordinanze di necessità del Governo, era un principio caro anche al diritto amministrativo ed in particolare trovava terreno fertile per quanto concerneva i provvedimenti presi d'urgenza dalla Giunta municipale o dalla Deputazione provinciale per i quali valevano gli stessi principi validi per le ordinanze di necessità (il riferimento era all'efficacia della ratifica da parte del Consiglio o da parte del Parlamento). Cfr. O. Ranalletti, *La polizia di sicurezza*, cit., pp. 237-238.

⁶² L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001, p. 292.

⁶³ Sullo sviluppo dell'amministrazione nel corso dell'Ottocento con un'analisi sui fattori determinanti in tal senso si rinvia a: S. Cassese, G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», II, 1990, pp. 333-357; V. Cerulli Irelli, *Le prime trattazioni del diritto amministrativo italiano e il «corso» di Federico Cammeo*, in «Quaderni Fiorentini», per Federico Cammeo, vol. XXII, 1993, pp. 329 - 368; G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 225 e ss..

Tra i tanti filoni di studio si fece così strada anche quello che si dedicò alla classificazione degli atti amministrativi ed individuazione dei soggetti preposti alla loro emanazione.

In Italia, sin dalle prime trattazioni realizzate da uno dei giuristi più interessati alla materia, Gian Domenico Romagnosi, nonostante le numerose dispute sui differenti modi di classificare gli atti amministrativi (dibattito che rimase vivo per decenni) si era pressoché d'accordo nel definire atto amministrativo: «un'ordinanza, una decisione dell'autorità amministrativa o un atto, un fatto dell'amministrazione, che si riferisce alle sue funzioni»⁶⁴.

A questa definizione ancora molto generica, da alcuni ritenuta imprecisa⁶⁵, se ne aggiunsero tuttavia molte altre nel corso dei decenni successivi⁶⁶.

Per poter definire tale nozione, veniva svolto un duplice ordine di considerazioni: una che atteneva alla natura dell'organo e l'altra relativa alla natura della funzione che veniva svolta. Da questa analisi si giungeva così a definire atti amministrativi tutti quei provvedimenti presi da funzionari o impiegati della pubblica amministrazione al fine di conseguire non un privato interesse ma uno scopo «che la legge gli (aveva) affidato»⁶⁷.

⁶⁴ G. D. Romagnosi, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni: contiene anche Assunto primo della scienza del diritto naturale*, Firenze, Stamperia Piatti, 1837, p. 4 il quale, a sua volta, riportava la definizione di Merlin e, a seguire, quella contenuta nel decreto 2 frimale, anno V, del governo francese. Si veda anche, per gli anni successivi, C. Vitta, *Nozione degli atti amministrativi e loro classificazione*, in «Giurisprudenza italiana», parte IV, 1906, pp. 183-221; L. Raggi, *Diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1929, pp. 87 e ss.; R. Porrini, voce *Atto amministrativo*, in «Digesto italiano», vol. IV, parte II, Torino, Utet, 1893 - 1899, pp. 318-325; L. Raggi, *Diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1929, pp. 90 e ss..

⁶⁵ Si veda Porrini, il quale, negli anni '20, pone a confronto le definizioni offerte dai principali giuristi dell'epoca, mettendo in evidenza i diversi approcci e i limiti delle differenti trattazioni. Cfr., R. Porrini, voce *Atto amministrativo*, cit., pp. 318-325.

⁶⁶ Oltre a Romagnosi anche Manna fu tra i primi a soffermarsi sulla nozione. I due giuristi furono tra i primi ad introdurre il concetto proveniente direttamente dalla denominazione francese "l'acte administratif". Nei decenni successivi anche Romano, Ranelletti, Orlando, Raggi (solo per citarne alcuni) si cimentarono in questa difficile traduzione del concetto nell'esperienza giuridica italiana. Non è possibile, in questa sede, approfondire il tema della classificazione degli atti e dei differenti criteri utilizzati, ci si limita a segnalare solamente alcuni autori che hanno discusso il tema proponendo differenti soluzioni: G. D. Romagnosi, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni: contiene anche Assunto primo della scienza del diritto naturale*, Firenze, Stamperia Piatti, 1837, p. 146 e ss.; V. E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1891, p. 229 e ss.; S. Romano, *Principii di diritto amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, 1906, p. 48 e ss.; C. Vitta, *Nozione degli atti amministrativi e loro classificazione*, in «Giurisprudenza italiana», parte IV, 1906, pp. 183-221; O. Ranelletti, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, L. Pierro, vol. I, 1912, pp. 310 e ss..

⁶⁷ R. Porrini, voce *Atto amministrativo*, cit., p. 318.

Per il Ranelletti lo Stato, in virtù della tripartizione delle funzioni, poteva esercitare il suo potere esecutivo (una potestà considerata duplice: politica ed amministrativa⁶⁸) nei limiti assegnati dalla legge ed in questo perimetro l'amministrazione era libera di agire. Entro i suddetti limiti, a differenza di quanto sostenuto dalla dottrina tedesca, l'amministrazione: «è una libera attività dello Stato per i suoi fini, la quale può esplicarsi per la sua stessa funzione nella vita dello Stato, quindi per potere proprio, in virtù della sua propria forza, non in virtù della legge, quindi senza il bisogno di trovare il suo fondamento in una norma di diritto»⁶⁹.

Dall'ambito dell'*amministrazione* doveva però essere distinta una seconda attività, quella di *governo*, in quanto ritenuta differente dalla mera attività amministrativa.

In questa categoria doveva, infatti, essere ricondotto quell'insieme di provvedimenti che il Governo emanava in virtù del suo diritto di esercitare il potere politico così come veniva sancito dal testo unico del 1907, la legge sul Consiglio di Stato. In sostanza, quindi, le attività proprie del potere esecutivo esercitate dallo Stato potevano essere individuate in queste due categorie. Per definire tale genere di atti si impiegò tempo, tanto che lo stesso Ranelletti sostenne nel 1912 nella sua opera *Principi di diritto amministrativo* che il problema fosse sostanzialmente insolubile.

Solo negli anni '30, nella voce *Atti Amministrativi*, pubblicata nel *Nuovo Digesto italiano*, e scritta insieme ad Antonio Amorth, Ranelletti sostenne che tutti gli atti riconducibili alla suddetta categoria potessero essere accomunati dall'interesse generale sotteso in ognuno di essi, tanto che definì *politici* o di *governo*: «quegli atti che da queste supreme considerazioni dell'interesse generale dello Stato nella sua unità sono causati»⁷⁰. Con una felice espressione Ranelletti denominò il Governo la testa e l'amministrazione le braccia del potere esecutivo, essendo la prima attività d'impulso e di direzione e, la seconda, l'azione vitale che si esplicava secondo la volontà del primo⁷¹.

⁶⁸ G. Boccardo, *Manuale di diritto amministrativo: conforme ai programmi governativi, per gli alunni degli istituti tecnici e per gli impiegati delle diverse amministrazioni governative, provinciali, comunali e dei pubblici stabilimenti*, Torino, Tipografia scolastica di Sebastiano Franco e figli, 1863, p. 5.

⁶⁹ L'attività amministrativa si esplicava, quindi, in una molteplicità di atti e fatti amministrativi di natura generale o speciale che si materializzava in ordinanze interne, volte all'organizzazione dei pubblici uffici o in atti amministrativi esterni, rivolti al pubblico e non aventi efficacia obbligatoria. O. Ranelletti, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 274.

⁷⁰ O. Ranelletti, A. Amorth, voce *Atti Amministrativi*, in «Nuovo Digesto Italiano», vol. I, Torino, Utet, 1937, p. 1110; A. Levi, *Attività lecita ed attività discrezionale amministrativa*, in *Studi in onore di Federico Cammeo*, vol. II, Padova, Cedam, 1933, pp. 81-105.

⁷¹ O. Ranelletti, *Principii di diritto amministrativo*, cit., pp. 324-325.

Ma quali erano, in sostanza, gli atti di Governo? Seguendo il criterio adottato da Ranelletti, il quale si soffermò sulla natura dei provvedimenti, fu possibile individuare una ricca categoria non inquadrabile in un *numerus clausus*: atti concernenti la sicurezza interna, atti concernenti i rapporti internazionali riguardanti la sicurezza esterna e i fatti di guerra⁷². Provvedimenti presi, quindi, nell'interesse generale e caratterizzati dalla discrezionalità⁷³ che veniva lasciata all'autorità preposta ad adottarli, ma comunque sottoposti ai termini di legge per le forme dell'agire degli organi medesimi e per i limiti entro i quali gli stessi potevano operare rimanendo, però, non vincolati nel contenuto⁷⁴.

A queste classificazioni ne doveva, però, essere necessariamente aggiunta un'altra. Tra gli atti di governo, infatti, se ne intravedevano alcuni, quelli d'urgenza, per i quali gli stessi limiti disposti per i provvedimenti di governo, non erano considerati validi. Si trattava di quegli atti straordinari che venivano a essere generati da situazioni estreme come guerre, epidemie, terremoti per i quali apparivano addirittura insufficienti i poteri normalmente attribuiti agli organi dello Stato il quale, nelle suddette condizioni, aveva il dovere di assumere tutti i provvedimenti necessari per garantire l'esistenza del corpo sociale.

Nel caratterizzare ancor più approfonditamente la natura degli atti amministrativi alcuni giuristi (compreso Ranelletti), ispirati dall'esperienza francese, introdussero un'ulteriore classificazione, quella tra *atti d'imperio* e *atti di gestione*, ripartizione che generò anch'essa accese polemiche in dottrina e giurisprudenza⁷⁵, trovando non tutti d'accordo a proposito del criterio adottato per la catalogazione⁷⁶.

Nella prima categoria vennero così ricondotti quegli denominati *atti di governo*, o *atti politici* tutti, evidentemente, aventi una natura particolare in quanto adottati in ragione dell'esigenza

⁷² Intesi nel senso precipuo del combattimento come, ad esempio, il caso di occupazioni ed opere di vario tipo necessarie alla sicurezza nazionale. Ulteriori considerazioni andrebbero fatte sul punto. È doveroso ricordare in questa sede solamente che, in questa categoria, era pacifico che vi rientrassero non solo atti amministrativi strettamente intesi, essendo l'attività amministrativa, un'attività per sua natura poco omogenea. Pertanto, venivano considerati tali anche la proposta di un disegno di legge, le misure prese in occasione di guerre, epidemie, calamità etc. anche se, evidentemente, si sarebbe trattato di leggi in senso materiale.

⁷³ È necessario fare una breve precisazione circa il tema della discrezionalità. La discrezionalità, come caratteristica dell'attività amministrativa, non doveva essere intesa come una qualità di tutti gli atti della amministrazione ma, si badi bene, solamente degli atti di governo. Così precisava Ranelletti, che definiva la discrezionalità: «una qualità degli atti di governo, inerente alla loro natura politica, (ma) non è la caratteristica, né la ragione di tale loro natura». O. Ranelletti, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 339.

⁷⁴ Gli organi ai quali era attribuito tale potere erano, evidentemente, gli organi di governo individuabili nella figura del Re, dei suoi Ministri e dei suoi rappresentanti (il Prefetto ed il Sindaco).

suprema di garantire l'incolumità dello Stato e, pertanto, emanabili solamente dal potere esecutivo, dal suo organo generale supremo e dalle sue autorità inferiori.

Sull'esercizio del potere di imperium e sui limiti entro i quali poteva essere esercitato, si discusse molto in dottrina e giurisprudenza. Il problema di individuare il margine d'azione, differente e di diversa natura a livello centrale e periferico, scatenò annose questioni data l'ampia facoltà che l'esercizio di tale potere conferiva al Governo ed ai suoi rappresentanti.

Nel presente lavoro ci si occupa di un ambito circoscritto, in particolare del potere d'imperium del Prefetto il quale, come si è potuto constatare fino ad ora, svolgeva un ruolo determinante nella gestione dell'emergenza causata da pubbliche calamità.

Sin dall'emanazione della legge 20 marzo 1865 allegato A, al Prefetto venne conferito il potere di emanare, in caso di urgenza, tutti i provvedimenti che «credeva indispensabili nei diversi rami del servizio».

Ciò comportava, quindi, che lo stesso potesse provvedere in caso d'urgenza anche con mezzi che fuoriuscivano dai limiti delle sue ordinarie attribuzioni⁷⁷.

⁷⁵ Questo tema accese fortissimi dibattiti a causa degli effetti di tale classificazione. Questa catalogazione, infatti, permetteva di configurare una responsabilità della pubblica amministrazione solamente nel caso di promulgazione di atti di gestione. Quando lo Stato agiva *iure privatorum*, allo stesso erano applicabili le normali regole di diritto comune. Quando, invece, agiva come Stato sovrano, detentore del potere di governo, l'unica responsabilità che poteva essere ipotizzata era solamente quella di ordine pubblico. Sul punto si rinvia a G. Avanzini, *Responsabilità civile e procedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 2007, pp. 65 e ss..

⁷⁶ Oreste Ranalletti, sostenitore della necessità di mantenere la suddetta classificazione, citava eminenti giuristi quali Lodovico Mortara, Federico Cammeo, Cino Vitta i quali ritenevano invece che tale distinzione non avesse più ragione di esistere nello Stato liberale. La considerazione nasceva dal fatto che, la classificazione suddetta, era una soluzione trovata durante il regime assoluto nel quale, il contrasto tra la nascente concezione del diritto, frutto della Rivoluzione, e il sistema assolutistico fino ad allora dominante nelle forme politiche, sembrava non desse altra via d'uscita. La classificazione in atti d'imperio ed in atti di gestione servì così a subordinare, almeno in parte, lo Stato alle norme giuridiche esistenti. I suddetti autori sostenevano però che, nella forma di governo dell'epoca, nella quale vigeva la divisione dei poteri, non sembrava più necessaria tale classificazione in quanto l'amministrazione era subordinata alla legge e contro la stessa era possibile far valere la lesione dei diritti *subbiettivi* in ogni ramo del diritto. Cfr. O. Ranalletti, *Per la distinzione di atti d'imperio e atti di gestione*, cit., pp. 707 e ss; V. E. Orlando, voce *Contenzioso amministrativo*, in «Digesto italiano», vol. VIII, parte II, Torino, Utet, 1895-1898, pp. 848-947.

⁷⁷ Così commentava il Consigliere di Stato Carlo Astengo, in occasione della sua opera di commento alla legge comunale provinciale del 1889 (modificativa della legge del 1865) il quale proseguiva precisando come, nonostante tale ampiezza di poteri, tale facoltà: «non lo (il prefetto) autorizza però ad emettere provvedimenti in via d'urgenza e a perpetuità che vengano a derogare alle leggi comuni ed a restringere i diritti che in virtù di esse spettano ai cittadini», richiamando a sostegno della sua affermazione la Cassazione di Torino, udienza del 3 aprile 1886, nella quale venne affermato esattamente il medesimo concetto. Cfr. C. Astengo, *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale...*, cit., p. 130; Cass. Torino, 3.4.1886, in «Foro Italiano», vo. XI, parte II, pp. 286-287.

Le questioni relative alla individuazione delle suddette situazioni e alla identificazione degli atti rientranti in tale ambito furono temi oggetto di studio data la delicatezza della materia e gli importanti risvolti che da essi derivavano.

Come accennato in precedenza, nonostante le problematiche legate alla imperfetta geometria amministrativa, il Prefetto gestiva tutti gli affari nella provincia alla stregua di un ministro per quanto concerneva il suo ministero data la sua funzione di capo dell'amministrazione locale.

Tale considerazione era la logica conseguenza, non solo della mera lettura del primo comma dettato dell'articolo 3⁷⁸, ma anche dell'interpretazione della carta costituzionale.

L'articolo 5 dello Statuto, così come segnalava Giuseppe Saredo, disponeva espressamente: «al Re solo appartiene il potere esecutivo». Questa disposizione andava poi connessa con l'altra, espressa nell'articolo 67, secondo la quale: «le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro».

Alla luce della lettura congiunta delle due disposizioni non si poteva quindi che pervenire a questa conclusione, esercitando il Re il potere esecutivo per mezzo dei suoi Ministri, ed essendo gli stessi rappresentati nelle province dai singoli Prefetti, non si poteva che concludere che ogni Prefetto «è ministro nella provincia che governa»⁷⁹. In particolare lo stesso svolgeva, come nel caso del Sindaco salvo alcune differenze come è stato visto nel paragrafo precedente, una duplice funzione: di Ufficiale di Governo e di rappresentante della Provincia anche se, nel caso del Prefetto, la prima funzione prevaleva lungamente sulla seconda⁸⁰.

Proseguendo la lettura dell'articolo 3, era possibile scorgere l'ampiezza del potere che allo stesso veniva conferito quando, nel dettato normativo, si affermava che: «il Prefetto, in caso d'urgenza, dà i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami del servizio». In cosa consistevano, quindi, questi provvedimenti e qual era la loro portata? Come accennato in precedenza, si trattava di provvedimenti presi nell'esercizio del potere d'imperium, la cui natura gli

⁷⁸ Articolo 3 della legge 23 ottobre 1859: «Il governatore rappresenta il potere esecutivo in tutta la Provincia»; articolo 3 legge 20 marzo 1865, n. 2248, reinserito successivamente nel regio decreto 10 febbraio 1889 n. 5921: «Il Prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la Provincia».

⁷⁹ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale, commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza da Giuseppe Saredo*, cit., p. 47; V. E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 152.

⁸⁰ Come faceva notare Vittorio Emanuele Orlando, a seguito della riforma apportata alla legge comunale e provinciale del 1889, furono ridotte le funzioni del Prefetto come amministratore locale prevalendo, nella persona del Sindaco, quest'ultima funzione. Cfr., V. E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 153.

venne direttamente riconosciuta dal Consiglio di Stato in un parere del novembre 1881, opinione poi accolta pacificamente dalla dottrina.

Il presupposto dell'esercizio del suddetto potere risiedeva, perciò, nella discrezionalità di cui lo stesso godeva entro i limiti di legge. Tuttavia, proprio in ragione dell'ampiezza delle situazioni non prevedibili che lo stesso poteva trovarsi a fronteggiare, il legislatore prevede la possibilità di emanare provvedimenti di vario tipo classificabili in due grandi categorie: la prima prevista da particolari leggi speciali, i cui provvedimenti venivano espressamente indicati nella legge comunale e provinciale, i secondi, non previsti dalla legge e lasciati al libero apprezzamento del Prefetto che agiva sotto la sua responsabilità per la quale rispondeva solamente dinanzi al Ministro⁸¹.

Si trattava essenzialmente di provvedimenti di varia natura indispensabili per fronteggiare casi «contingibili ed urgenti anche con mezzi uscenti dalle sue ordinarie attribuzioni»⁸² e che potevano riguardare, perciò, ogni ambito della vita pubblica messa a repentaglio per ragioni di vario tipo.

Le forme degli atti che lo stesso poteva utilizzare erano classificabili in provvedimenti di vario tipo: lettere, circolari, visti, regolamenti e decreti. Questi ultimi erano quelli utilizzabili dallo stesso quando si trovava ad esercitare un potere di imperium, quando cioè, veniva chiamato ad intervenire «al fine evidente di impedire che la cosa pubblica per lo evento di circostanze straordinarie possa soffrirne detrimento»⁸³.

Le situazioni erano, evidentemente, le più disparate. Se veniva, per esempio, a cessare una pubblica amministrazione, se si scatenava un'epidemia, se si verificava un terremoto, un'eruzione o una qualsiasi altra sciagura cagionata da una calamità naturale, in tutti quei casi straordinari, il Prefetto aveva il potere di agire per salvaguardare la sicurezza pubblica.

Le ragioni di innumerevoli discussioni circa la necessità di identificare e circoscrivere il numero degli atti rientranti nella suddetta categoria, risiedevano nell'art.8 della legge comunale e provinciale.

Sin dal dettato normativo del 1859, infatti, il legislatore aveva disposto che: «Il Prefetto od i Sotto-prefetti, e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto

⁸¹ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale, commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza da Giuseppe Saredo*, cit., p. 79.

⁸² C. Astengo, *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale T.U. 10.2.1889 n. 5921*, cit., p. 129.

⁸³ C. Astengo, *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale T.U. 10.2.1889 n. 5921*, cit., p. 129.

dell'esercizio delle loro funzioni, fuorché dalla superiore autorità amministrativa, né sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato».

Il richiamo a questo articolo non era evidentemente casuale. Le limitazioni alla responsabilità in capo ai Prefetti, infatti, veniva ad essere estesa a tutti quei provvedimenti emanati dallo stesso in quanto rappresentate del Governo e, quindi, presi nell'esercizio del suo potere politico, nell'esercizio del potere d'imperium per l'appunto. Ciò comportava evidentemente importanti conseguenze in termini di responsabilità in tutti quei casi in cui, nell'urgenza di fronteggiare emergenze di vario tipo, l'autorità amministrativa emanava un provvedimento che doveva si essere conforme ai limiti di legge, ma che non subiva, di fatto, forti limitazioni data la discrezionalità garantita al Prefetto. In tutti questi casi, infatti, la legge si rimetteva al suo apprezzamento in quanto, non essendo classificabili, lo stesso li compiva perché imposti dalle esigenze del momento, dalla *salus publica suprema lex*.

Una nozione degli atti per i quali il Prefetto sfuggiva alla giurisdizione ordinaria fu offerta anche dalla legge del 1889 n. 5992 istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato con la quale si sancì la nascita della Giustizia amministrativa e la conseguente tutela degli interessi legittimi e nonostante le numerose critiche circa il carattere non giurisdizionale della IV sezione⁸⁴.

L'articolo 24 sanciva la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato a decidere: «sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti o provvedimenti di una autorità amministrativa, o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse d'individui o di enti morali giuridici, quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria, né si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni consentite a corpi o collegi speciali. Il ricorso non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico».

Con il richiamo espresso al Governo, infatti, il legislatore comprendeva non solo il potere centrale ma, evidentemente, anche gli organi dell'esecutivo nella Provincia⁸⁵.

⁸⁴ Data la complessità della questione non è questa la sede per poter trattare l'annosa questione che vede contrapposti eminenti giuristi del calibro di Vittorio Emanuele, Federico Cammeo, Oreste Ranalletti, Guido Zanobini, solo per citarne alcuni, si rinvia pertanto ad alcune letture: V. E. Orlando, voce *Contenzioso amministrativo*, cit., pp. 848-947; V. E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 152; Cammeo F., *Commentario delle leggi sulla giustizi amministrativa*, Milano, Vallardi, 1903, pp. 277 e ss; E., Ferrari, *L'interesse legittimo secondo Federico Cammeo tra amministrazione e giurisdizione*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», vol. XXII, 1993, pp. 421-436.

Atti di tal tipo, quindi, erano sottratti a ogni ricorso in sede giurisdizionale potendo ricorrere solamente al Ministero dell'Interno che poteva provvedere, sentendo o meno a seconda dei casi il Consiglio di Stato, e coinvolgendo solamente il Parlamento.

Nell'insieme degli atti sottoposti a tale disciplina vi erano, quindi, anche quelli presi in caso di sciagure causate a seguito di calamità. Come abbiamo avuto modo di verificare, soprattutto in questa prima fase della vita legislativa del Paese, il legislatore affidò a questa figura, e ai poteri di imperio ad esso attribuiti, la gestione della fase emergenziale che si tradusse in un'attività di decretazione volta alla pianificazione delle modalità di gestione della situazione straordinaria che portò alla produzione di iter procedurali "speciali" i quali vennero, per via consuetudinaria, adottati in occasione di calamità di vario tipo almeno per tutto il corso degli anni '70 e '80.

Accanto ai suoi poteri conferitigli per legge (si ricorda che, oltre alla legge comunale e provinciale, lo stesso deteneva ampi poteri anche in virtù della legge 25 giugno 1865 n. 2359 sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità) allo stesso vennero spesso attribuiti ulteriori poteri. Nel ricco elenco di facoltà allo stesso assegnate spiccavano, in particolare, quella di decidere, senza possibilità di ricorso, sulle domande per gli sgravi fiscali o per accedere ai sussidi; quella di stabilire per mezzo di ordinanza o decreto di dimezzare i termini procedurali statuiti per legge e, infine, il potere di svolgere nuove funzioni all'interno di una nuova procedura nata ad hoc per gestire le situazioni straordinarie causate da pubbliche calamità.

6. Le ordinanze in senso stretto

Come si è visto, nel periodo successivo all'unificazione nazionale, proliferarono norme che attribuivano alle autorità amministrative diverse dal Governo il potere di adottare ordinanze non sempre predeterminate nel contenuto così come testimoniato dalle numerose leggi comunali e provinciali e dalle leggi sulla riorganizzazione amministrativa del marzo e del giugno 1865.

Queste norme di carattere generale sulla produzione, infatti, si limitavano ad individuare i presupposti per la emanazione di ordinanze di questo tipo che si traducevano nella urgente necessità di far fronte ad una emergenza di varia natura per la quale era necessario provvedere immediatamente.

⁸⁵ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale, commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza da Giuseppe Saredo*, cit., p. 179; cfr. O. Ranalletti, *Principii di diritto amministrativo*, cit., p. 325.

Nonostante si parlasse frequentemente di tali poteri, ad una riflessione dottrinale più matura si arrivò solamente a partire dagli anni '20 circa, quando si sviluppò un'analisi più approfondita sul *nuovo testo unico della legge comunale e provinciale del 1915* soffermandosi sulle potestà del Prefetto, della Giunta municipale, della Deputazione provinciale e, in particolare, su quelle del Sindaco come Ufficiale di governo e Capo dell'amministrazione provinciale mantenendo aperta, tuttavia, la discussione su alcuni aspetti ed, in particolare, sui poteri esercitabili dal Sindaco. La riflessione dottrinale permise così l'individuazione di una doppia categoria di ordinanze: atti amministrativi ordinari e ordinanze eccezionali, così come poi vennero chiamate. Questo fu il risultato di una attenta indagine che permise di individuare, in maniera più precisa e puntuale, gli ambiti di azione ed i limiti delle due tipologie di atti e che portò ad inserire, nella seconda categoria, il potere d'ordinanza eccezionale del Prefetto e del Sindaco⁸⁶. La suddivisione in due categorie si fondava sulla considerazione che, nonostante entrambi avessero come presupposto l'urgenza e fossero quindi atti necessitati, le ordinanze del primo tipo vantavano un carattere normale⁸⁷ mentre le seconde, un carattere eccezionale e straordinario.

Le prime, infatti, si sostanziano in strumenti che l'ordinamento offriva alle autorità per provvedere a situazioni di emergenza (contemplate e preordinate nel sistema legislativo) in senso temporale, cioè di rara verifica; le seconde provvedevano a situazioni eccezionali (non previste né prevedibili) in senso giuridico e che richiedevano delle deroghe alle norme vigenti poiché le stesse non offrivano la possibilità di provvedere diversamente.

Da ciò ne derivava quindi che, per esempio, l'ordine di demolizione emanato dal Sindaco per la tutela della viabilità sulle strade vicinali, si concretava in veri provvedimenti poiché i fatti che li generavano, seppur rari, erano previsti dalla legge. L'apparizione improvvisa di una epidemia, una scossa di terremoto, una inaspettata apparizione di una malattia giustificavano la scelta del Prefetto o, in casi estremi, del Sindaco, di ricorrere all'uso di ordinanze per prendere i provvedimenti eccezionali necessari a far fronte all'emergenza.

Bisogna segnalare in questa sede come, sebbene in quegli anni si fosse ancora molto lontani in Italia da un'idea di prevenzione delle calamità si era certi che, la gestione di tutti quegli eventi che oggi si sogliono chiamare calamità naturali, dovesse essere demandata agli organismi locali.

⁸⁶ M. S. Giannini, *Potere di ordinanza e atto necessitato*, in «Scritti», vol. II, 1939-1948, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 951 e ss.; E. Bonaudi, *Dei provvedimenti d'urgenza del Sindaco*, Milano, Torino, Roma, Fratelli Bocca, 1920, pp. 3 e ss.; G. U. Rescigno, voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (Dir. Cost. e Ammin.)*, in «Nuovissimo Digesto Italiano», vol. XII, Torino, Utet, 1965, pp. 89-103.

⁸⁷ M. S. Giannini, *Potere di ordinanza e atto necessitato*, cit., pp. 952 e ss..

Guardando altrove poteva incontrarsi la medesima situazione con alcune significative differenze. Se nella penisola vi erano solo scarse disposizioni che si limitavano ad autorizzare provvedimenti contingibili ed urgenti da prendere dopo l'avvenuta catastrofe, in Francia e in Spagna il concetto di calamità e di prevenzione di calamità, seppur ancora in forma embrionale, era contemplato e lo si incontrava nelle leggi comunali e provinciali nella parte dedicata alle competenze municipali. Il legislatore francese, sin dalle leggi rivoluzionarie del 1790, all'articolo 3 n. 5, aveva delegato alle autorità comunali il compito di gestire e prevenire eventuali accidenti, alluvioni, epidemie, incendi etc. Così prevedeva anche la legge municipale del 5 aprile 1884 che, negli articoli 91, 94 e 97, conferiva al Sindaco il potere di prendere i provvedimenti necessari, in stretta collaborazione con la polizia, a gestire le calamità. All'articolo 97 n. 6, inoltre, proprio alla polizia municipale, conferiva il potere di prevenire una serie di possibili eventi calamitosi fino a che non fosse intervenuta l'autorità amministrativa superiore⁸⁸.

In Spagna avveniva lo stesso. Sin dalla legge del novembre 1833, il legislatore aveva incaricato i Subdelegados de Fomento di intervenire con una attenta indagine al fine di prevenire e dare risposte a tutte le disgrazie che potevano accadere nella penisola. Le leggi municipali promulgate nel corso degli anni confermavano questa tendenza prevedendo un obbligo di intervento non solo nella fase successiva ma anche in quella preventiva. Questo approccio verso la prevenzione era ulteriormente confermato dal contenuto di alcune leggi. Il real orden del 1860 prevedeva che nel bilancio provinciale e municipale fosse inserita una voce per le necessità occasionate da calamità così come poi prescriveva la legge municipale del 1870 che conteneva, all'articolo 127, l'ordine di disporre nel bilancio ordinario una voce di spesa per far fronte ai danni di tal tipo. Se non si poteva parlare di protezione civile, ovviamente, era comunque presente l'idea che lo Stato, attraverso i suoi organismi periferici, dovesse adoperarsi per prevenire le calamità oltretutto intervenire in modo attivo dopo il verificarsi della sciagura⁸⁹.

Tornando ad occuparci dell'evoluzione italiana in tema di provvedimenti contingibili ed urgenti, è necessario ricordare come proprio la riflessione dottrinale permise la comparsa di leggi fondamentali per lo sviluppo del nascente apparato amministrativo italiano nelle quali era possibile

⁸⁸ A. Faivre, *La loi Municipale du 5 avril 1884, annotè, commentè et expliquè...par Albert Faivre*, Paris, Derveaux Editeur, 1886, p. 43.

⁸⁹ A. Ménéndez Rexach, *Indroducción. Las raíces del concepto de protección civil*, in *Protección y emergencias: Régimen Jurídico*, director A. Ménéndez Rexach, Coordinadora A. De Marcos Fernández, Madrid, Grafica Muriel, 2011, pp. 19-20; J. Ochoa Monzó, *Riesgos mayores y protección civil*, Madrid, MacGraw-Hill, 1996, pp. 82 e ss..

intravedere, sin dagli anni '60, i primi segnali di questa nuova tendenza. A partire dalla legge 20 marzo 1865 n. 2248 allegato A, si iniziò a scorgere la locuzione *provvedimenti contingibili ed urgenti* con riferimento alla potestà del Sindaco di adottare, come Ufficiale del Governo, i provvedimenti necessari a garantire la sicurezza e l'igiene pubblica⁹⁰.

Questa locuzione si rincontrerà anche nelle leggi successive, le quali garantiranno sempre al Sindaco l'esercizio di questa facoltà, paragonando il suo potere a quello del Prefetto che aveva il compito di «vegliare sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni ed in caso d'urgenza, fare i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami del servizio»⁹¹.

Allo stesso modo veniva, infine, attribuito il potere alla Giunta municipale di prendere «in caso d'urgenza sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio» dandone poi immediata comunicazione al Prefetto e riferendone immediatamente al Consiglio per la ratifica⁹². Le stesse ampie facoltà venivano così attribuite in altri ambiti e, in particolare, nella controversa disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità che, regolamentata dalla legge 25 giugno 1865 n. 2321, prevedeva all'art. 71 la possibilità di autorizzare occupazioni temporanee di beni immobili nel caso di «rottura di argini o rovesciamenti di ponti per impeto delle acque e negli altri casi di forza maggiore o di assoluta urgenza» per disposizione di Prefetti, Sottoprefetti o, nei casi di estrema urgenza, del Sindaco. Questi rappresentavano solo alcuni esempi dell'esercizio, da parte delle amministrazioni, di quel potere d'ordinanza che veniva esercitato grazie a quella clausola generale della necessità, dell'urgenza e della contingibilità che permetteva alla regola eccezionale del caso concreto di assicurarsi una relazione con l'ordine giuridico costituito⁹³.

Come accennato, le leggi comunali e provinciali che si susseguirono negli anni individuarono sempre un ambito d'azione entro il quale il Prefetto, il Sottoprefetto, il Sindaco e gli organi collegiali dell'esecutivo avevano facoltà d'agire andando oltre il potere di carattere ordinario in virtù di una improvvisa emergenza pericolosa per l'incolumità pubblica.

Questo ruolo centrale svolto dalle suddette figure, tuttavia, deve essere pensato in un contesto più ampio, quello della parallela affermazione di quel processo denominato della seconda

⁹⁰ Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A, art. 104.

⁹¹ Art. 3 legge 2248/1865; art. 3 regio decreto 10 febbraio 1889 n. 5921; art. 3 regio decreto 21 maggio 1908 n. 269, art. 3; regio decreto 4 febbraio 1915 n. 148.

⁹² Art. 94 legge 2248/1865; art. 118 regio decreto 10 febbraio 1889 n. 5921; art. 136 regio decreto 21 maggio 1908 n. 269.

⁹³ A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 87.

differenziazione. Sul finire del XIX secolo, infatti, proliferarono legislazioni speciali di vario tipo, molte delle quali, occasionate proprio da eventi catastrofici di varia natura (terremoto in Calabria, eruzione in Campania)⁹⁴. Questi provvedimenti, suscitavano seri dubbi di costituzionalità sotto differenti punti di vista: la natura degli stessi, l'introduzione di situazioni private privilegiate, l'incidenza sul diritto di proprietà, l'autonomia privata e così via⁹⁵. Ma tra i vari elementi di novità degni di nota non è possibile non segnalare l'emersione di un particolare fenomeno, quello della proliferazione di commissari straordinari, agenti ed uffici speciali posti a capo della gestione post evento calamitoso i quali si affiancavano agli organi tradizionali. Furono questi, infatti, ad inserirsi nella scena sul finire del secolo, proprio perché venivano chiamati ad assumere il controllo non appena si fosse rientrati dalla primissima emergenza con il compito di gestire la fase post calamità che era quella difficile della ricostruzione (come meglio si vedrà nel prossimo capitolo).

A queste figure non mancò mai, tuttavia, il supporto degli organi ordinariamente previsti che, nel corso dei decenni, mantennero e, in occasione di emergenze, aumentarono i loro poteri e le loro funzioni nelle varie fasi post calamità.

La prima figura, alla quale si sarebbe dovuto sempre fare riferimento nella primissima fase, rimaneva sempre quella del Prefetto che, secondo l'articolo 3 della legge comunale e provinciale⁹⁶, come rappresentante del potere esecutivo «veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni ed in caso di urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami del servizio». Questo funzionario nel corso dei decenni mantenne sempre un ruolo chiave per il Governo e, con il passare del tempo, attraverso la promulgazione di svariate leggi di settore, acquisì sempre maggiori poteri. Con Giolitti si parlò di Prefetto amministrativo, un uomo in grado di controllare i più disparati ambiti della vita locale tanto da poter definire il sistema una perfetta prefettocrazia di stampo liberale⁹⁷ che rimase tale e si ampliò politicizzandosi ulteriormente con l'avvento del fascismo.

⁹⁴ Si veda sul punto il capitolo VI del presente lavoro.

⁹⁵ Come evidenziava l'autore «lo stato liberale volgeva al tramonto e la legislazione di cui si parla non è che una delle prime testimonianze di quella commistione di principi costituzionali contrastanti che oggi domina le costituzioni degli stati borghesi», M. S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, cit., p. 566.

⁹⁶ L'articolo mantenne la medesima numerazione in tutte leggi a partire dal 1865 sino al 1939 quando, con regio decreto 3 marzo 1934 n. 383, venne approvato il nuovo testo unico che lo modificò in parte divenendo il numero 19.

⁹⁷ M.C. Mascambruno, *Il prefetto. Dalle origini all'avvento delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 67.

Tutto ciò avveniva in quella cornice disegnata dalla legge comunale e provinciale che, come si è visto, investiva il Prefetto e, nel caso questo mancasse, il Sottoprefetto del potere di intervenire d'urgenza con atti d'imperium per risolvere qualsiasi situazione d'emergenza in grado di incidere, in qualsiasi campo, sulla sicurezza della Provincia.

Questi compiti e i relativi poteri connessi, non contestati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, continuavano sempre ad essere assegnati agli stessi funzionari dalla legge comunale anche in seguito alle modifiche apportate durante il governo fascista con il quale si inserirono altre figure preposte a fronteggiare emergenze di tal tipo: il podestà, secondo l'articolo 55 ed il governatore, in base all'articolo 359 del nuovo testo unico del 1934, approvato con regio decreto 3 marzo 1934 n. 383.

Con l'avvento del fascismo il Prefetto, dopo un primo momento di tentennamento da parte di Mussolini, divenne la figura preponderante nella Provincia anche sugli alti funzionari di partito poiché il Duce, nella scelta oculata delle migliori riforme da attuare in tema di politica amministrativa del nuovo Stato, colse le grandi potenzialità della figura prefettizia rispetto al disegno politico prefigurato⁹⁸. Per ragioni politiche e per la loro inutilità invece, scomparvero le sottoprefetture venendo così meno il ruolo del Sottoprefetto al quale era stato spesso assegnato nel passato il compito di sostituire il Prefetto nei casi di urgenza⁹⁹.

Per quanto attiene alle altre figure ed organismi collegiali coinvolti nella gestione della catastrofe, lasciando da parte quella sul Sindaco già trattata in precedenza, è necessario tornare brevemente sulla Deputazione provinciale e la Giunta comunale entrambe protagoniste nelle situazioni emergenziali grazie al potere di ordinanza loro garantito dalla legge comunale e provinciale. In particolare, sembra doveroso segnalare le questioni che si manifestarono, negli anni attorno alle deliberazioni d'urgenza della Giunta la quale spesso, nell'impossibilità di riunire immediatamente il Consiglio, deliberava su varie questioni e materie con provvedimenti d'urgenza in virtù del dettato normativo dell'articolo 94 (poi 118 e 136)¹⁰⁰ secondo il quale : «In caso d'urgenza, la Giunta prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, dandone immediata comunicazione al Prefetto, e riferendone al Consiglio medesimo nella prima adunanza»¹⁰¹. Il dibattito attorno al suddetto articolo nacque sin dalle prime

⁹⁸ M. C. Mascambruno, *Il prefetto. Dalle origini all'avvento delle regioni*, cit., p. 68.

⁹⁹ Soppresse con legge 21 ottobre 1926 n. 1890 e con regio decreto legge 21 gennaio 1927 n. 1.

¹⁰⁰ Legge 20 marzo 1865 n. 2248; regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921.

applicazioni della legge del 1865 a causa di alcune imprecisioni del legislatore che avevano fatto sorgere una polemica sia in dottrina che giurisprudenza.

La prima questione, fortemente criticata, era quella che verteva attorno ai poteri esercitati dal Consiglio sulla delibera d'urgenza della Giunta. Secondo il dettato del 1865, infatti, il Consiglio non era chiamato a riconoscere se la deliberazione fosse «buona o cattiva, né tampoco e fu mossa da vera urgenza» riducendosi il compito del Consiglio alla sola acquisizione della notizia¹⁰².

Seconda questione era quella relativa alla validità dell'atto in caso di mancato riconoscimento dei presupposti. L'interpretazione data alla legge riteneva che, la mancanza di ratifica da parte del Consiglio, coinvolgeva solamente gli amministratori, i quali erano chiamati a rispondere del loro operato lasciando però valido il provvedimento emanato¹⁰³.

Terza questione riguardava, infine, i poteri esercitabili dal Prefetto che era chiamato a prendere immediata visione del provvedimento. Nel vigore della legge del '65, la giurisprudenza prevalente convergeva sulla soluzione che vedeva impotente questo funzionario, in quanto, presa visione del provvedimento e ravvisatavi la carenza dei caratteri d'urgenza si trovava, di fatto, nell'impossibilità di annullare l'atto¹⁰⁴. Tutte le questioni qui segnalate vennero affrontate nel dibattito parlamentare sulla riforma della legge comunale e provinciale¹⁰⁵ fino a giungere ad alcune modifiche che, tuttavia, non portarono a sostanziali cambiamenti nella struttura.

Una svolta importante si ebbe però con il regio decreto 4 maggio 1898 n. 164 quando le nuove tendenze dottrinali e giurisprudenziali cambiarono definitivamente orientamento sui tre

¹⁰¹ Legge 2248/1865. Il dettato normativo venne, in parte, rivisto ed ampliato nelle leggi successive secondo le quali: «La giunta municipale prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al consiglio quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione, e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consigliare. Di queste deliberazioni sarà data immediata comunicazione al Prefetto e ne sarà fatta relazione al consiglio nella sua prima adunanza al fine di ottenerne la ratifica» art. 118, regio decreto 5921/1889 e art. 136, regio decreto 164/1898. In tal modo, ribadiva Enrico Mazzoccolo, il Consiglio, che secondo la legge del 1865 non era chiamato a riconoscere se la deliberazione fosse stata giusta e necessaria veniva investito del ruolo di controllore della legalità del provvedimento. Cfr. E. Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale annotata dall'avvocato Enrico Mazzoccolo*, Milano, Urico Hoepli, 1891, cit., p. 269.

¹⁰² E. Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., p. 269.

¹⁰³ Nella nota l'avvocato Mazzoccolo riportava alcune decisioni giurisprudenziali che confermavano quella posizione dottrinale. Cfr. E. Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., p. 269.

¹⁰⁴ Sempre sulle stesse posizioni si trovò Giuseppe Saredo nel 1889 quando, nel commento alla legge 5921, confermò tale posizione ritenendo che il Prefetto avrebbe potuto solamente annullare la delibera quando fosse risultata contraria alla legge o presa senza il numero legale. G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., p. 300; E. Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., p. 269.

¹⁰⁵ Riforma del 1889 che sfociò nel regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 e relativo regolamento.

punti dibattuti. Riguardo la competenza del Consiglio si ritenne che questo potesse decidere sulla possibilità o meno di ratifica della delibera e, nel caso di diniego, si decise che dovessero essere richieste le dimissioni della Giunta¹⁰⁶. Sugli effetti della mancata ratifica si convenne che, contrariamente a quanto previsto nel vigore della precedente disciplina, le ripercussioni non si sarebbero limitate al solo riconoscimento di una responsabilità in capo agli amministratori, ma si sarebbero estese alla delibera inficiandone la sua efficacia. Sul terzo aspetto, infine, sui poteri del Prefetto in ordine alla possibilità di annullare l'atto quando non se ne fosse ravvisato il carattere dell'urgenza, ci si orientò verso la soluzione opposta prevedendo la possibilità che questo, svolte le opportune valutazioni, disponesse l'annullamento della deliberazione prima che questa fosse andata in esecuzione.

Nonostante queste importanti modifiche rimasero insolte altre due importanti questioni, sulle quali il dibattito rimase vivo, anche in seguito alla promulgazione del nuovo Testo unico del '98. Già Giuseppe Saredo, nella sua monumentale opera di commento alla nuova legge comunale e provinciale del 1889, tra le varie questioni si era soffermato su due aspetti irrisolti: quello relativo al carattere della potestà che esercitava la Giunta in caso di deliberazioni d'urgenza e quello del carattere della ratifica. Sul primo aspetto l'autore sosteneva che la potestà della Giunta di emanare atti d'urgenza non derivava, come invece ritenuto dalla giurisprudenza¹⁰⁷, da un mandato del Consiglio o da una volontaria assunzione di un affare di questo (andando a costituire una *negotiorum gestio*), ma direttamente dalla legge. Era questa, infatti, che investiva la Giunta di una potestà che esercitava, *jure proprio*, sotto la condizione della successiva ratifica del Consiglio¹⁰⁸. Questo assunto portava, quindi, ad escludere che da tutto ciò potessero derivare tutte le conseguenze giuridiche previste dal Codice civile sulle obbligazioni del mandatario e sulla responsabilità del medesimo, così come quelle relative al gestore d'affari.

Sul secondo aspetto l'autore dissentiva con coloro i quali riconducevano gli effetti della ratifica di diritto comune alla ratifica consiliare. Non si poteva, infatti, ritenere che la ratifica del Consiglio rappresentasse il mezzo per sanare i vizi che inficiavano l'atto in quanto, agendo la Giunta in virtù di un pubblico interesse, operava, di fatto, in sostituzione del Consiglio nei casi

¹⁰⁶ E. Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., p. 269.

¹⁰⁷ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale, commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza da Giuseppe Saredo*, cit., p. 304, nella nota 1 l'autore segnala le sentenze del Consiglio di Stato del 16 dicembre 1872; 3 aprile e 16 maggio 1876; 27 novembre 1878; 14 maggio 1879 e 28 luglio 1884.

¹⁰⁸ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., p. 304.

estremi e, pertanto, la ratifica, una volta verificati i presupposti, aveva come scopo solamente quello di «mutare in operato del Consiglio l'operato della Giunta»¹⁰⁹.

Sulle stesse posizioni si trovò anni dopo, commentando la nuova legge comunale e provinciale, Enrico Mazzoccolo. Egli sostenne che la potestà esercitata dalla Giunta fosse il frutto di un'attribuzione proveniente direttamente dalla legge e non il risultato del conferimento di un mandato¹¹⁰. Nuove questioni, però, erano sorte negli anni in sede dottrinale e giurisprudenziale e venivano sollevate, nei primi del '900, nella vigenza della legge del '98. Enrico Mazzoccolo, in un suo celebre contributo comparso sulla rivista *Giustizia amministrativa*, aveva posto alcune questioni attorno alle deliberazioni d'urgenza della Giunta.

Due, in particolare, sono le questioni che interessa ricordare brevemente per comprendere la natura del dibattito sul punto. La prima, sulla quale si interrogava l'autore trovandosi in parte in disaccordo con le opinioni prevalenti nella dottrina a lui coeva (Giuseppe Saredo e Giovanni Merla)¹¹¹, verteva sulla possibilità di sindacare l'esistenza dei presupposti dell'urgenza dopo la ratifica da parte del Consiglio. Rispetto alle posizioni degli altri autori, il problema sorgeva per il fatto che, se era si ribadita l'unicità della competenza in capo al Consiglio in ordine alla verifica dei caratteri dell'urgenza, era pur vero che non veniva precisato se questa permaneva sia in caso di accoglimento che in caso di diniego. Sul punto, l'autore riportava le posizioni della giurisprudenza che però, come la dottrina, non sembrava chiarire la questione.

Era pacifico, infatti, che una deliberazione d'urgenza potesse dar luogo a ricorso straordinario al Re oppure alla IV Sezione, aspetto questo, considerato assodato dalla giurisprudenza ormai consolidata¹¹².

Rimaneva però irrisolto il punto relativo alla possibilità che l'indagine potesse svolgersi anche dopo la ratifica del Consiglio. Vi erano vari ordini di ragionamento volti a sostenere questa tesi tutti però in grado di far sorgere numerose obiezioni; analizzate le diverse posizioni l'autore concludeva che, il miglior modo per giungere a conclusioni positive sulla questione, era quello di soffermarsi sulla scelta di utilizzare il vocabolo "ratifica". Mazzoccolo sostenne, infatti, che

¹⁰⁹ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., p. 305.

¹¹⁰ E. Mazzoccolo E., *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., p. 268.

¹¹¹ G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit. p. 304; G. Merla, voce *Giunta Comunale o Municipale*, in «*Digesto italiano*», vol. XII, Torino, Utet, 1908, p. 308.

¹¹² Consiglio di Stato, IV Sez., 27 novembre 1903 n. 526, in «*La Giustizia amministrativa*», vol. XIV, parte I, 1903, pp. 605 – 606.

«Quando in tema di rapporti civili e patrimoniali, la legge amministrativa non crea speciali disposizioni, ma tace del tutto, oppure adopera vocaboli di diritto civile, non pare che l'interprete sia autorizzato a dare a quei vocaboli un senso speciale e diverso, né a farne scaturire conseguenze diverse da quelle che ad essi sono attribuite dal diritto comune»¹¹³.

Il ragionamento, quindi, verteva prettamente sul valore da attribuire al vocabolo ratifica, se il legislatore si era valso della suddetta espressione, senza fare ulteriori specificazioni, era perché non intendeva prevedere per le delibere consiliari una disciplina speciale ma la stessa disciplina di diritto comune.

Il secondo punto nasceva intorno al quesito, da anni discusso, sulla competenza o meno dei tribunali ordinari a conoscere sulle ragioni del diniego della ratifica o della ragione di urgenza. Secondo la giurisprudenza, con assenso anche della dottrina, la competenza si configurava qualora il Consiglio non avesse ratificato per diniego ed avesse leso interessi; in tal caso, infatti, era ammesso il ricorso all'autorità amministrativa. Quando, invece, il diniego avesse leso diritti, per i quali si sarebbe dovuto ricorrere al tribunale ordinario, la dottrina aveva espresso in maniera lapidaria il proprio dissenso¹¹⁴. Mazzoccolo dissentiva sul punto affermando che «L'una e l'altra (la IV Sezione e i Tribunali) sono giudici della legittimità degli atti amministrativi: a diversi effetti ma con mezzi di cognizione eguali»¹¹⁵.

Per l'autore la competenza si sarebbe dovuta configurare anche in capo ai Tribunali, in virtù della diversa sfera di ingerenza loro attribuita, come d'altronde egli sosteneva, era previsto dalla legge abolitiva del contenzioso amministrativo¹¹⁶.

¹¹³ E. Mazzoccolo, *Alcune questioni a proposito delle deliberazioni di urgenza*, in «La Giustizia amministrativa», vol. XVI, parte IV, 1905, pp. 24-25.

¹¹⁴ «E' poi inutile di aggiungere che in nessun caso giudice dell'urgenza di una deliberazione della Giunta può essere l'autorità giudiziaria: è una verità così evidente che non ha bisogno di dimostrazione: qui è jus receptum», G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit. p. 301-302; G. Merla, voce *Giunta Comunale o Municipale*, cit., p. 308.

¹¹⁵ E. Mazzoccolo, *Alcune questioni a proposito delle deliberazioni di urgenza*, cit., pp. 24-25.

¹¹⁶ E. Mazzoccolo, *Alcune questioni a proposito delle deliberazioni di urgenza*, cit., p. 32.

Dagli anni Novanta dell'Ottocento all'immane catastrofe messinese. Nuovi attori sulla scena

1. Le leggi provvedimento e l'avvio della seconda differenziazione

«L'odierna organizzazione statale, pel fatto che si sente il bisogno di organizzazioni nuove, complementari ad essa... si dimostra per ciò stesso insufficiente. Infatti è costatazione oramai antica e del tutto ovvia, che l'ordinamento politico che seguì alla rivoluzione francese... porti ancora con sé il suo peccato di origine: quello, cioè, di essere eccessivamente semplice»¹.

Con queste parole Santi Romano, introduceva l'oggetto dell'analisi contenuta nel suo discorso inaugurale pisano del 1909.

Le sue considerazioni, muovevano dalla constatazione e denuncia di un processo che, oramai da tempo, minava la società contemporanea e, conseguentemente, il modello di Stato liberale figlio della Rivoluzione francese. I motivi della crisi dello Stato liberale, erano sostanzialmente di ordine sociale e politico ed individuabili in due fenomeni strettamente collegati l'uno con l'altro.

Il primo, inquadrabile in quella crisi del parlamentarismo e di tutte le istituzioni normative del XIX secolo così come individuata da Carl Schmitt che registrava le cause della crisi nell'immobilismo delle istituzioni rispetto al rapporto dinamico che ormai si era venuto ad istaurare tra Stato e società². A questo elemento era strettamente legato il secondo fenomeno, quello evidenziato da Santi Romano, individuabile nell'avvento di quel processo di aggregazione spontanea di interessi individuali, «serie di organizzazioni ed associazioni che, alla loro volta, tendono ad unirsi e collegarsi fra loro», e che, teneva a precisare il giurista palermitano, «si propongono gli scopi speciali più disparati, ma tutte hanno un carattere comune: quello di raggruppare gl'individui col criterio della loro professione o, meglio, del loro interesse economico»³. Quest'ultima era una constatazione non di poco conto in quanto in tal modo veniva evidenziata,

¹ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 386.

² Inoltre, se in passato Stato e società si consideravano due interlocutori distinti, negli anni giunsero ad immedesimarsi l'uno con l'altro. M. Nigro, *Carl Schmitt e lo Stato amministrativo*, in *Scritti giuridici*, tomo III, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1778. Sul punto si veda anche C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano Giuffrè, 1891, pp. 115 e ss.; S. Spuntarelli, *L'Amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 41.

³ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., p. 385.

come affermato ad inizio paragrafo, l'indubbia deficienza dell'organizzazione statale vigente a cavallo tra XIX e XX secolo, "peccato di origine"⁴ dell'ordinamento politico post rivoluzionario⁵. Di questo fenomeno furono coscienti i giuristi dell'epoca che si trovarono dinanzi alla «piena percezione della trasformazione dello Stato liberale di diritto in Stato amministrativo» una metamorfosi di notevole interesse che si caratterizzò per una serie di importanti novità sia da un punto di vista dell'organizzazione dell'apparato sia della produzione normativa dell'epoca⁶.

In questo panorama la nuova scuola orlandiana intraprese un percorso nuovo volto alla costruzione del sistema di diritto positivo italiano, nel quale, la disciplina amministrativistica, veniva collocata non più nell'alveo privatistico ma in quello pubblicistico riconoscendo, in virtù dell'interesse pubblico sotteso e perseguito dalla amministrazione, una disegualianza nei rapporti tra amministrazione e privati cittadini⁷. Venne così avviato un processo di "pubblicizzazione" dei rapporti tra le amministrazioni e privati cittadini che comportò un ripensamento del concetto di atto amministrativo in quanto, non era Stato amministrativo ogni forma di Stato, ma solo quella in cui «campeggia(va)» il provvedimento amministrativo, cioè, la misura amministrativa correlata alla condizione delle cose e atta per la sua idoneità a soddisfare le «esigenze derivanti da tale condizione e non per la sua conformità ad un paradigma astratto»⁸. L'atto amministrativo divenne così «atto unilaterale, d'imperio, discrezionale, manifestazione dell'incipiente affermarsi dello Stato amministrazione», un atto che provocava «la degradazione dei diritti soggettivi dei privati nei rapporti con l'amministrazione ad interessi e determina la competenza giurisdizionale su essi del

⁴ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., p. 386.

⁵ L'incapacità, quindi, di pensare una società non solamente composta da singoli individui ma anche di soggetti dotati di una fisionomia collettiva. P. Marchetti, *L'essere collettivo: l'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e stato sindacale*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 163-165.

⁶ L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma Bari, Laterza, 2004, pp. 305 e ss.; S. Spuntarelli, *L'Amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 41. Come faceva notare Mario Nigro, negli ordinamenti dell'Ottocento, si consumerà un duplice passaggio: «un primo passaggio (durato forse tutto il secolo) dalle istituzioni giuridiche e sociali dell'Ancien Règime a quelle dello Stato liberale, e un secondo (cominciato a metà del secolo e finito – anche qui forse - con il termine della seconda guerra mondiale) dalle istituzioni dello Stato liberale (c.d. «monoclasse») a quelle dello Stato democratico (c.d. «pluriclasse») e sociale». M. Nigro, *Il ruolo dei giuristi nello stato liberale*, in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1976. Sempre in un suo contributo precedentemente citato l'autore riportava il pensiero di Carl Schmitt sulla trasformazione dello Stato liberale ottocentesco secondo il quale lo Stato, da organizzazione neutrale e contrapposta rispetto alla società, all'economia e alla cultura, si trasformava in Stato Totale, grazie alla identificazione della società stessa nella forma Stato. M. Nigro, *Carl Schmitt e lo Stato amministrativo*, cit., pp.1776 e ss..

⁷ G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., pp. 386 e ss..

⁸ M. Nigro, *Carl Schmitt e lo Stato amministrativo*, cit., p. 1775.

giudice amministrativo»⁹. Lo studio approfondito di questa anomala tipologia di atto nasceva dalle esigenze contingenti che avevano visto negli anni crescere la produzione di atti non inquadrabili in nessuna categoria e, tra questi, figuravano anche quelli presi in occasione di calamità naturali.

Tutto ciò portò al progressivo superamento della concezione della forma di legge come generale, astratta e tipica dello Stato liberale e l'avvento di una nuova nozione di legge¹⁰ la quale iniziò ad assumere, sempre più spesso, il contenuto provvedimentale avviando il fenomeno della cosiddetta «amministrativizzazione» degli atti legislativi.

L'intento orlandiano¹¹ fu quello di recepire, in chiave italiana, le tecniche e la dogmatica pandettistica al fine di armonizzare, in un sistema scientifico adeguato, il modello amministrativo ai principi costituzionali del nuovo Stato¹².

Tra i temi sui quali si soffermarono i principali giuristi dell'epoca, particolare interesse sembrava destare la possibile distinzione tra le cosiddette leggi proprie e leggi improprie, riflessione registrabile in Italia già a partire dagli anni '80 dell'Ottocento. Nel 1886 Vittorio Emanuele Orlando, infatti, iniziò ad interrogarsi sulla natura di tutti quei provvedimenti che costituivano una congerie «straordinaria di determinazioni» tutta proveniente dai governi parlamentari¹³. Facendo ordine in tutta questa confusione, il giurista palermitano pervenne a classificare come proprie le leggi che avevano come intento quello di determinare o regolare un diritto ed improprie «tutte quelle altre disposizioni che sono bensì rivestite della forma esterna di leggi, ma che mancano di quel contenuto intrinseco»¹⁴.

Due anni dopo Alfredo Codacci Pisanelli pubblicava *Legge e Regolamento* proprio con l'intento di interrogarsi sulle principali manifestazioni di volontà dello Stato moderno. Nel volume individuava quattro possibili forme di manifestazione della volontà a seconda che si prendesse in considerazione la forma o la sostanza: statuto-norma, statuto-provvedimento, decreto-

⁹ G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., pp. 388 e ss..

¹⁰ Da segnalare che, solamente negli anni '20 venne definita *legge materiale* per distinguerla da quella *formale* di "vecchio" tipo. Cfr., F. Ferrara, *Trattato di diritto civile italiano*, vol. I, Roma, Athenaeum, 1921, p. 101.

¹¹ Reso noto nelle prolusioni di Modena, Messina e Palermo e nei suoi principali lavori quali *Principii di diritto costituzionale*, *Principii di diritto amministrativo* e *Primo trattato completo di diritto amministrativo*.

¹² G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., p. 736.

¹³ V. E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare (1886)*, in *Diritto in pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 373.

¹⁴ Aggiungendo inoltre, che l'attività parlamentare si esplicava ormai più nel senso di questa seconda categoria che non nella prima; cfr. V. E. Orlando *Studi giuridici sul governo parlamentare (1886)*, cit., pp. 373-374.

provvedimento e decreto-norma. La prima e la terza «rappresentano i casi di coincidenza delle due distinzioni», la seconda e la quarta «rappresentano invece i casi di intreccio».

Pervenuto a questa classificazione anche Codacci -Pisanelli, nel definire i concetti di legge e ordinanza, partiva da quest'ordine di considerazioni: «in senso soggettivo o formale è legge ogni statuto e ordinanza ogni decreto; in senso oggettivo o materiale è legge ogni norma e ordinanza ogni provvedimento»¹⁵.

Nei primi anni del XX secolo Federico Cammeo, nel suo contributo alla monumentale opera di Orlando, trovandosi a classificare le funzioni amministrative del Parlamento, introduceva la nozione di leggi provvedimento definendo tali tutte le leggi che contenevano comandi individuali non contrari al diritto vigente¹⁶. Nell'elenco dei provvedimenti di tal tipo, composto da undici tipologie di atti, l'autore vi faceva rientrare le norme portanti dichiarazioni di pubblica utilità fatte da Ministri o da Prefetti, opere idrauliche e di bonifica, le leggi che approvavano atti amministrativi che prevedevano spese nuove e straordinarie che eccedevano le 30.000 lire e ogni atto di gestione o d'imperio¹⁷.

Da questa classificazione però, si noti bene, venivano esclusi tutti gli atti che derogavano ad una legge generale per un caso particolare che non aveva fondamento in alcuna regola giuridica come: leggi di proroga o sospensione di tasse nei territori colpiti dalle sciagure, provvedimenti che prolungavano il termine per l'ufficio del commissario regio, norme che garantivano condizioni economiche vantaggiose per alcune zone etc¹⁸.

Proprio questo gruppo eterogeneo di provvedimenti, difficilmente collocabili dalla dottrina, erano aumentati a cavallo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 a causa del susseguirsi di varie sciagure e per avviare un'opera di sviluppo nelle zone depresse del Mezzogiorno, tutti provvedimenti speciali che non avevano ancora trovato una collocazione nel sistema delle fonti.

¹⁵ A. Codacci Pisanelli, *Legge e Regolamento*, Napoli, Tipografia de Angelis, 1888, pp. 4-5.

¹⁶ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, vol. III, Milano, Società Editrice Libreria, 1901, p. 94, nota 1.

¹⁷ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 97.

¹⁸ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 93.

A questo primo fenomeno, tuttavia, se ne aggiunse contestualmente un altro, meno studiato dai giuristi dell'epoca e segnalato solo nella seconda metà del XX secolo, che venne denominato della "seconda differenziazione"¹⁹.

Come accennato nel secondo capitolo del presente lavoro, Massimo Severo Giannini, riflettendo sulla storia dell'amministrazione italiana a cavallo tra Otto e Novecento, era giunto alla conclusione di poter suddividere questo periodo storico in due differenti fasi: la prima rintracciabile all'incirca dai primi anni '80 del XIX secolo fino ai primi anni '90 di quest'ultimo; una seconda individuabile a partire dagli ultimi anni dell'Ottocento. Era, infatti, collocabile in questi ultimi anni del secolo XIX la "riforma dello Stato" progettata da Crispi, un programma così vasto ed ambizioso che passò alla storia in quanto «costituì una pagina decisiva non solo nella storia politico-istituzionale del Paese ma anche in quella specificamente amministrativa»²⁰.

La riforma, realizzata per l'appunto nel periodo di transizione tra 1887 e il 1896, accompagnò il Paese verso una riorganizzazione degli assetti amministrativi che si tradurrà in una riorganizzazione dell'apparato a livello centrale e periferico (ristrutturazione che vedrà protagonista il Ministero dell'Interno²¹) disegnando una nuova geometria amministrativa caratterizzata da un nuovo tipo di centralismo, meno stringente, e maggiormente adatto ad una possibile seconda fase di diversificazione.

¹⁹ M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. XII, 1962, pp. 566 e ss..

²⁰ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 127-128

²¹ Questo Ministero, come fece notare Guido Melis, sin dagli anni '70 aveva subito molteplici ristrutturazioni con una serie di provvedimenti successivi che si erano, però, caratterizzati per la loro contraddittorietà. Nel suo secondo mandato Crispi decise di affrontare definitivamente il problema riorganizzando l'amministrazione in quattro direzioni generali: Amministrazione civile, Pubblica sicurezza, Carceri e Sanità Pubblica. Cuore dell'attività del Ministero era comunque l'Amministrazione civile che venne suddivisa in tre divisioni: la I per il personale, la II per l'amministrazione di comuni e province e la III, fino al '43, per gli affari degli istituti di beneficenza e delle opere pie. Quest'ultima divisione, nella quale lo Stato assumeva un ruolo marginale limitandosi a disciplinarla e a controllarne la validità dei suoi atti, venne riformata precisamente con la legge 17 luglio 1890 n. 6972. Dopo questa legge, la divisione accrebbe il suo ruolo nell'assistenza dei superstiti delle numerose sciagure e tutto ciò fino alla rivoluzione nel campo della politica d'intervento dello Stato. A partire dal terremoto di Messina, infatti, il legislatore iniziò ad elaborare leggi dalle quali traspariva la nuova concezione secondo la quale, tra le funzioni statali, dovessero rientrare anche quelle di assistenza sociale nei confronti dei bisognosi. La questione verrà meglio approfondita nei capitoli dedicati al terremoto di Messina e a quelli successivi. Si rinvia intanto a: E. Colagrosso, voce *Terremoti*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. XII, parte II, Torino, Utet, 1940, pp. 82-96, G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 139-140.

Sulle novità apportate dalla legge comunale e provinciale abbiamo accennato in precedenza riguardo la figura prefettizia²², in questa sede è importante evidenziare gli altri aspetti rivoluzionari di questa riforma.

Tre, in particolare, interessano il presente lavoro: l'estensione dell'elettorato amministrativo (che, con la legge del 1888 poi ricompresa nel regio decreto del 1889, venne esteso fino a comprendere l'11% della popolazione rispetto al 4% della legge del 1865)²³, l'istituzione delle Giunte provinciali amministrative e l'elettività del Sindaco nei Comuni capoluogo di provincia o con più di 10.000 abitanti. L'estensione dell'elettorato, con la conseguente possibilità di scegliere il proprio rappresentante nel Comune, aveva stravolto l'assetto amministrativo fino ad allora mantenuto.

Per prima cosa l'elezione diretta del Sindaco che, inevitabilmente, aveva mutato totalmente il rapporto centro – periferia, tanto che, l'istituzione della Giunta provinciale amministrativa, aveva permesso di mantenere un rapporto diretto tra le istituzioni attraverso l'attività di controllo operata dal potere centrale sugli Enti locali. La seconda novità riguardava, invece, la nascita di governi periferici non più rispondenti alla volontà del potere centrale ma, piuttosto, a quella del nuovo elettorato locale. Si trattava, infatti, di un elettorato che iniziava ad apparire eterogeneo, non più rappresentativo della sola classe borghese ma proveniente ora dalle nascenti periferie urbane che, forti delle nuove ideologie antagoniste dello Stato monoclasse, riuscivano ora ad indirizzare la politica di governo locale²⁴. Questi importanti sconvolgimenti dell'assetto amministrativo, originati da un cambiamento delle dinamiche sociali e politiche, richiesero lo sviluppo di un apparato amministrativo nuovo ispirato ai criteri di specialità e differenziazione anziché a quello di uniformità fino ad allora prevalso. Se era importante, infatti, far permanere la geometria amministrativa tradizionale rappresentata dalla legge comunale e provinciale e dalle altre leggi

²² Ulteriori metamorfosi riguardanti questa figura verranno segnalate successivamente nel corso del capitolo.

²³ L'estensione dell'elettorato avvenne con la legge 22 gennaio 1882 n. 99, art. 100 che allargò in maniera considerevole il diritto al voto anche se, visti i presupposti previsti nella legge, mantenne ancora gran parte della popolazione lontana dalle urne.

²⁴ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 153-154. A tale proposito, si segnala la posizione di un convinto oppositore dell'estensione del suffragio alle classi inferiori, dell'elefantiasi dell'amministrazione di quegli anni e della progressiva espansione della burocrazia statale: Francesco Nobili Vitelleschi. Quest'ultimo, in un suo scritto pubblicato sulla Nuova Antologia del 1895, denunciava gli effetti di questa scelta politica sull'indirizzo del Governo che, a causa delle istanze di queste «masse di elettori improvvisati» aveva perso la sua capacità di tenere una «condotta omogenea, un piano determinato» ritrovandosi così a vivere una «vita stentata, a forza di compromessi e di concessioni» spesso a scapito dei veri interessi della nazione. Cfr. F. Nobili Vitelleschi, *Del parlamentarismo in Italia*, in «Nuova Antologia», vol. LVI, serie III, fascicolo VIII, 1895, pp. 624-644.

sull'apparato amministrativo, era altrettanto rilevante sviluppare un'amministrazione che rispondesse alle esigenze delle differenti aree del paese.

Questa nuova fase del cosiddetto "decollo amministrativo" dell'età giolittiana, secondo una felice espressione di Guido Melis, prese avvio proprio sul finire dell'Ottocento come prodotto «di una sequenza di eventi economici, sociali e politici che si condensarono tutti tra la metà degli anni ottanta e la prima guerra mondiale agendo reciprocamente da moltiplicatore»²⁵. Ed è in questo quadro che si inserisce il fenomeno della legislazione d'emergenza per le calamità naturali, in quanto, è proprio nei provvedimenti presi per queste occasioni che si rinvennero i primi esempi di apparati "speciali" pensati ad hoc per fronteggiare situazioni eccezionali. Questo comportò l'istituzione di apparati speciali o la nomina di commissari straordinari che, in un primo momento (come era accaduto per le calamità) si caratterizzarono per la temporaneità ma che in un secondo momento (a partire dai primi del '900) si stabilizzarono all'interno del sistema.

Come faceva notare Massimo Severo Giannini, nella prima fase si tentò di mantenere saldo il principio di uniformità conservando il medesimo assetto organizzativo previsto dalle leggi salvo, tuttavia, alcune eccezioni²⁶. Giannini, infatti, sostenne che il legislatore, accortosi dell'inefficacia degli strumenti adoperati per stimolare le zone arretrate del Sud, diede inizio ad una attività normativa differente che si tradusse nell'adozione di nuovi istituti attinenti all'amministrazione, introducendo in questo modo una seconda differenziazione che riguardava le strutture organizzative²⁷.

Se l'esperienza saggiata fino ad allora nell'ambito della legislazione d'emergenza delle calamità era rimasta un caso apparentemente isolato, sul finire del secolo (con un vero e proprio decollo collocabile nel primo quindicennio del nuovo secolo)²⁸ iniziarono a proliferare, soprattutto nel Sud Italia, gli organismi straordinari: il Commissario civile in Sicilia, in Basilicata e l'alto Commissario per la città di Napoli; enti speciali come l'Ente zolfi italiani, l'Ente Volturno mentre, nell'ambito della legislazione d'emergenza occasionata da catastrofi, continuava semplicemente

²⁵ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 182.

²⁶ I casi di Commissioni speciali istituite a seguito di terremoti, come nel caso di Ischia dopo il terremoto del 1883 per esempio, o la istituzione di una Commissione consultiva istituita a seguito della catastrofe che sconvolse la Liguria nel 1887.

²⁷ M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, cit., p. 566.

²⁸ G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in «Studi storici», vol. XXXIV, 1993, II - III, p. 465.

l'esperienza già iniziata, almeno un decennio prima, con l'istituzione di organismi monocratici e collegiali straordinari²⁹.

2. La progressiva diffusione delle ordinanze di necessità e la conseguente espansione della registrazione con riserva

Come è stato visto nei capitoli precedenti, fino agli inizi degli anni '90, in occasione di eventi calamitosi, il legislatore promulgava leggi di contenuto vario per poter intervenire sulle varie questioni sorte a seguito della sciagura.

La possibilità di utilizzare provvedimenti diversi dalla legge non aveva interessato particolarmente il Governo anche se, a livello dottrinale e giurisprudenziale, il dibattito attorno alla facoltà di emanare "atti aventi forza di legge" era sorto ed era stato fortemente dibattuto nel corso dei decenni.

Il dibattito iniziato attorno all'interpretazione dell'articolo 6 dello Statuto, si era sviluppato nel corso degli anni '80 nel senso di considerare esistente tale facoltà in capo all'esecutivo. Le questioni, tuttavia, non terminavano lì in tema di decreti. Soprattutto nel corso del decennio successivo continuò una ricca discussione sul tema che poneva alla base la controversa classificazione tra le diverse categorie di decreti attribuibili al potere esecutivo che aveva in generale «la facoltà di fare i decreti della più diversa natura»³⁰. Era pacifico, infatti, che al Governo fossero attribuiti tutti i provvedimenti che accompagnavano la promulgazione di una legge, che sancivano i regolamenti, che nominavano pubblici funzionari, che approvavano deliberazioni di municipi etc. Accanto a questi, però, veniva contemplata una seconda categoria di atti che avevano l'efficacia delle leggi «in quanto danno disposizioni e norme di natura essenzialmente legislativa, per delegazione espressa del Parlamento (decreti-legge), con riserva di sottoporli alla sua approvazione (catenacci) ovvero senza preoccuparsi delle norme costituzionali e per obbedire a gravi ed urgenti necessità di Stato»³¹.

²⁹ M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, cit., p. 567; G. Astuto, *Commissario civile e amministrazioni comunali nella Sicilia di fine secolo*, in «Storia amministrazione costituzione. Annali dell'ISAP», 6, 1998, pp. 167 e 195; G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, cit., pp. 463- 527.

³⁰ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, II, Torino, Utet, 1900, p. 128.

³¹ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, cit., p. 128; F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 193.

Come ricordato in precedenza, Giuseppe Saredo negli anni '70 dell'Ottocento aveva sostenuto l'esistenza di tale prerogativa poiché «per quanto siano minute e particolareggiate le precauzioni stabilite dal legislatore per lo adempimento delle sue volontà, rimane sempre una moltitudine di casi imprevisi...di qui la necessità di provvedimenti vari, diversi, e, occorrendo da potersi mutare senza dover sempre ricorrere al potere legislativo»³².

Anni dopo anche autori come Oreste Ranelletti e Lodovico Mortara sostennero che, oltre ai casi ordinari di esercizio della facoltà legislativa per delegazione doveva essere contemplata un'altra categoria, quella «dell'esercizio eccezionale della facoltà legislativa assunto spontaneamente, o se vuolsi arbitrariamente, dal Governo»³³ che, seppur si sostanziasse in una categoria di atti viziati, la necessità e straordinarietà dell'evento li inseriva di fatto nel sistema delle fonti del diritto³⁴.

Sull'individuazione dei limiti di tale esercizio, poi, si concordava sull'idea che vigesse il principio generale secondo il quale gli atti del Governo (cd. decreti di necessità o decreti d'urgenza) non potessero mai abrogare, modificare, dispensare o sospendere la legge limite. A questo principio, tuttavia, faceva sempre eccezione la legittima facoltà, in caso di urgenza e di necessità, di sospendere le leggi «salva in appresso in certi casi la ratifica parlamentare ed indipendente, in altri casi, anche la ratifica, ove questa sia necessaria»³⁵.

Come contemplato nelle principali costituzioni positive e come sostenuto da una parte della dottrina, il Governo godeva di un potere legittimo di emanare atti non solo *intra legem, secundum legem* e *praeter legem* (per espressa autorizzazione parlamentare), ma in alcuni paesi, persino *contra legem*³⁶. Sull'ultima possibilità Federico Cammeo precisava, infatti, che la facoltà di emanare

³² G. Saredo, *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo e delle loro applicazione*, Firenze, Pellas Editore, 1871, p. 257.

³³ L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, volume I, Milano, Tip. Francesco Vallardi, 1905, p. 84.

³⁴ L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, cit., p. 99; O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, pp. 1202 e ss.

³⁵ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 193. Le posizioni sul punto non erano, tuttavia, tutte orientate a riconoscere la validità in quanto vi era chi sosteneva, in via categorica, l'impossibilità che il potere esecutivo potesse invadere il campo del legislativo e che, pertanto, nei casi in cui ciò fosse accaduto, l'atto emanato doveva considerarsi nullo. Cfr. G. Saredo, *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo e delle loro applicazione*, Firenze, Pellas Editore, 1871, p. 262. Sul punto si vedano anche A. Traversa, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico interno*, Napoli, Pierro, 1916, pp. 175 e ss..

³⁶ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, cit., p. 130-131.

un'ordinanza d'urgenza con efficacia provvisoria trovava discipline differenti nei vari paesi, in alcuni il divieto era assoluto mentre in altri sussisteva un'espressa disciplina legislativa che ne prevedeva modalità, forme e limiti.

Nella prima categoria vi rientravano paesi come la Francia, l'Inghilterra e Belgio dove il divieto era espresso, nella seconda invece, e con particolare riferimento al caso di proclamazione di stato d'assedio fittizio, si rinviava alla legislazione austriaca, prussiana spagnola e portoghese³⁷. Nel caso italiano nessun testo autorizzava le ordinanze d'urgenza «né in via generale né per quanto concerne lo stato d'assedio fittizio»³⁸. Al contrario, come sostenuto da una parte della dottrina, il dettato normativo escludeva l'esercizio del potere d'ordinanza che si andò diffondendo solamente per via consuetudinaria³⁹.

Al fine di sostenere la legittimità di tale esercizio vi fu chi anni dopo, andando oltre le dissertazioni sull'articolo 3 e 6 dello Statuto, spostò l'attenzione sugli articoli 47 e 36 dello stesso dedicati alla responsabilità ministeriale.

Antonio Traversa, commentando le posizioni dottrinali sul punto, non mancò di riportare la storica sentenza della Corte d'Appello di Milano nella quale si affermò che: «basta attendere all'istituto della responsabilità ministeriale, come è stabilito nello Statuto nostro, munito della speciale facoltà attribuita alla Camera dei Deputati di porre in istato d'accusa i ministri, cresimata dalla eccezionale giurisdizione del Senato a giudicarli, per vedere come siasi nella possibilità di abuso prevista la eventualità di uso necessario di potere ultra, o meglio extra-costituzionale per mancato, o incagliato funzionamento di uno degli organi del potere diviso»⁴⁰.

³⁷ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 197.

³⁸ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 196.

³⁹ La posizione di assoluta contrarietà venne espressa da Federico Cammeo il quale dichiarò «Noi siamo quindi d'avviso, che il divieto di sospendere le leggi e con esse la costituzione sia in Italia assoluto...essa (lo Statuto albertino) ne (ordinanze d'urgenza) parla per escluderle, secondo il testo e la storia dell'art.6)». F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 199; V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889, pp. 185-186; A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, cit., p. 141.

⁴⁰ A. Traversa, *Lo stato di necessità nel dritto pubblico interno*, cit., pp. 36 e 37; Corte d'Appello di Milano, sentenza del 9 settembre 1899, in «Giurisprudenza italiana», parte II, 1899, pp. 367-384. Sulle questioni strettamente connesse alla sentenza del 1899 si rinvia a M. Meccarelli, *La questione dei d.l. tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 20.2.1900 riguardo al r.d. 22.6.1899 n.227*, in «Historia Constitutional», VI, 2005, pp. 263-283.

Dall'autore veniva criticata anche questa posizione non ritenendo sufficiente l'argomentazione dell'esistenza di una responsabilità ministeriale atta a legittimare l'abuso esercitato dai Ministri⁴¹.

A questo annoso problema, al quale si contrapponeva la pratica che, di fatto, aveva legittimato l'utilizzo delle ordinanze d'urgenza, si collegava e si aggiungeva la seconda questione emersa sul finire del XIX secolo: l'utilizzo smodato di questo strumento e il conseguente ampliamento del fenomeno della registrazione con riserva.

Nel 1895 Lodovico Mortara, dalle pagine della rivista *Riforma sociale*, denunciava: «Il fatto ci insegna: che la potestà legislativa straordinaria, per motivo o sotto pretesto di necessità, fu più volte esercitata in Italia dal governo»⁴².

Il giurista mantovano, come molti suoi colleghi in quegli anni, denunciava il pericoloso fenomeno, che dalla fine degli anni '80 si andava diffondendo sempre di più, consistente nell'utilizzo del cosiddetto *decreto-legge* per far fronte, in tempi celeri e senza passare per il controllo parlamentare, a questioni che, tranne alcuni rarissimi casi effettivamente da considerarsi urgenti, erano poi divenute nel tempo sempre meno rilevanti tanto che, con sempre più frequenza, si emanavano per semplice opportunità amministrativa.

Ignazio Tambaro, nel 1896, riportava in un suo contributo la denuncia dell'onorevole Bonghi il quale affermava in proposito: «Cominciato coi decreti di catenaccio, s'è esteso di ministero in ministero sempre più; e soprattutto è prevalso né due ultimi. Basta a indicarlo gravissimo il nome stesso che si dà a tali decreti; si chiamano decreti leggi, vuol dire decreti in cui i caratteri della legge e del decreto sono confusi. Insomma noi siamo ora a questo, che persino gli aumenti di imposta son decretati dal potere esecutivo. O che ci stanno dunque a fare i deputati?»⁴³.

Come accennato in precedenza, la dottrina aveva enucleato alcuni ambiti di intervento della decretazione d'urgenza, ritenuti assolutamente validi ed, in particolare, ne individuava tre.

Un primo che atteneva alla "legislazione generale" e ricomprendeva a sua volta due sottocategorie a seconda che si dovesse evitare la decorrenza di termini o disporre la proroga o «riformare istituti e leggi, evitando le discussioni parlamentari e presentando al Parlamento una

⁴¹ A. Traversa, *Lo stato di necessità nel dritto pubblico interno*, cit., p. 37.

⁴² L. Mortara, *I decreti legge nel diritto costituzionale italiano*, in «Riforma sociale», II, vol. III,, 1895, p. 911.

⁴³ I. Tambaro, *Il Bill d'indennità*, in «Rassegna Agraria, Industriale, Commerciale, Letteraria, Politica, Artistica, Napoli», Stabilimento Tipografico N. Jovene & Co., 1896, p. 13.

riforma già attuata»⁴⁴. Un secondo che riguardava la materia tributaria ed, in particolare, quella doganale, per il quale si ricorreva ai cosiddetti decreti catenaccio; ed un terzo, infine, riguardante lo stato d'assedio⁴⁵. Come è stato visto, quindi, uno dei possibili utilizzi era quello dei cosiddetti decreti catenaccio. Questo tipo di provvedimenti veniva utilizzato, storicamente, quando il Governo riteneva necessario aumentare al confine il dazio pagato per una merce e, dato che i tempi necessari per promulgare una legge sarebbero stati eccessivamente lunghi e tali da provocare una speculazione, si preferiva agire con lo strumento più rapido e veloce del decreto⁴⁶.

Altro caso (che permise, di fatto, l'estensione anche ad altri ministeri di questa pratica) era quello in cui si riteneva dovesse esser necessario aumentare le imposte indirette o crearne delle nuove (trattandosi, quindi, di modificare dazi interni e imposte in deroga allo Statuto) e per evitare che la notizia giungesse all'opinione pubblica scatenando polemiche, si reputava lecito che il Governo promulgasse il decreto contenente l'aumento d'imposta⁴⁷. Tutto ciò avveniva sotto la responsabilità del Ministro competente che doveva immediatamente sottoporre la questione all'approvazione delle Camere e, qualora la legge non fosse stata approvata, avrebbe dovuto rispondere ordinando il rimborso delle somme⁴⁸.

La dottrina era concorde sul punto nel ritenere che, in casi come questo, pur non esistendo «né la necessità evidente, né l'assoluta urgenza, soccorrono (tuttavia) evidenti criterii di opportunità». In tal caso, infatti, qualora non si fosse provveduto per decreto «una parte del profitto atteso dallo Stato (sarebbe) andato agli speculatori: per parecchi mesi i contribuenti (avrebbero

⁴⁴ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 197.

⁴⁵ Sulle classificazioni si veda anche Aldo Gamberini che definisce *decreti d'urgenza* i provvedimenti eccezionali non delegati e decreti legge i restanti provvedimenti per i quali sussiste l'autorizzazione parlamentare. Cfr. A. Gamberini, *I decreti d'urgenza in teoria e pratica*, Bologna, Zanichelli, 1903, pp. 3-4.

⁴⁶ Come spiegava Antonio Traversa, in Italia, nonostante fosse già in uso, nel 1895 venne emanata un'apposita legge, la legge doganale 24 novembre 1885, nella quale si dichiarava espressamente all'art. 5, che veniva data facoltà al Governo «di aumentare, sino al 50 %, per le voci contemplate nella tariffa, e sino al 25 % ad valorem, per quelle non contemplate, il dazio sulle merci, provenienti da paesi, che applicano, verso di noi, il regime differenziale; purchè il decreto relativo venga, immediatamente, presentato al Parlamento, per la conversione in legge». Cfr. A. Traversa, *Lo stato necessità nel diritto pubblico interno*, cit., p. 165.

⁴⁷ I. Tambaro, *Il Bill d'indennità*, cit., p. 12. Sui decreti catenaccio, si veda anche A. Traversa, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico interno*, cit., pp. 162 e ss..

⁴⁸ I. Tambaro, *Il Bill d'indennità*, cit., p. 12. Sulla responsabilità ministeriale dinanzi al Parlamento successiva alla registrazione con riserva si veda V. Tango, voce *Corte dei Conti*, in «Digesto italiano», vol. VIII, Torino, Utet, 1899-1903, p. 81.

pagato) la tassa a beneficio dei privati»⁴⁹. Il sistema dei decreti catenaccio, tuttavia, si estese a molti altri casi, troppi come dissero in molti, «con una colpevole tolleranza delle maggioranze, con indifferenza grande del paese, con assenso poco spiegabile delle supreme magistrature, giudiziaria ed amministrativa»⁵⁰.

In base al calcolo fatto da Federico Cammeo, tra il 1890 e il 1896, ne furono emanati almeno 20⁵¹, molti dei quali, evidentemente, registrati con riserva dalla Corte dei Conti senza, tuttavia, che in Parlamento venisse seriamente affrontato il problema.

Il ruolo della Corte dei Conti, come noto, era stato definito dalla legge 13 agosto 1862 n. 800 nella quale venne sancito il duplice compito, da un lato, di controllo preventivo di legittimità e finanziario⁵² e, dall'altro, giurisdizionale⁵³. Il controllo di legittimità veniva svolto dalla Corte con l'intento di verificare la conformità degli atti di Governo alle leggi del Parlamento.

Quello finanziario era il controllo «destinato ad assicurare l'osservanza del bilancio» in virtù di due radicati principi che affondavano le loro radici in epoche assai remote. Il primo principio, che stabiliva il diritto del popolo di concedere i tributi, trovava le sue prime rivendicazioni nella Magna Charta, conseguendo poi la consacrazione negli statuti posteriori e trionfando, infine, nell'assemblea nazionale del 1789 in cui «il principio che pel voto delle imposte doveva essere necessario il consenso della nazione si trovò impresso nella coscienza universale»⁵⁴.

Tale principio ebbe riscontro nelle esperienze dei principali Stati ed anche in Italia, ancor prima della unificazione, e trovò, infine, una propria collocazione nei sistemi giuridici dei diversi regni preunitari. Il secondo principio, invece, si affermò tempo dopo, quando cioè, si stabilì che: «i sussidii sono concessi non per i bisogni del sovrano, ma per i bisogni della vita dello Stato, succedendo alla formula «Lo stato è il re » l'altra che il re è solo il Capo e il rappresentante esterno dello Stato»⁵⁵.

⁴⁹ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, cit., p. 144.

⁵⁰ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, cit., p. 144.

⁵¹ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 197.

⁵² Sul punto si rinvia a C. Cagli, *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, in «Archivio di diritto pubblico», I, fasc. 4., 1895, pp. 362-389.

⁵³ V. Tango, voce *Corte dei Conti*, cit., p. 81. Sul discusso ruolo della Corte dei Conti relativamente alla controversa natura delle sue attribuzioni si rinvia a G. Moffa, voce *Corte dei Conti*, in «Nuovo Digesto Italiano», vol. II, Torino, Utet, 1938, pp. 309-347.

⁵⁴ C. Cagli, *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, cit., p. 420.

⁵⁵ C. Cagli, *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, cit., p. 424.

A questi due momenti del controllo operato dalla Corte⁵⁶ si aggiungeva l'ultimo, fondamentale, che era quello del controllo operato dalla prima sezione che esaminava l'atto e, se ritenuto idoneo, vi apponeva il visto, lo registrava e lo restituiva al Ministero. Qualora, invece, avesse ritenuto violata una o più disposizioni legislative, fatte le sue osservazioni, doveva rinviare il testo al Ministro. Il Ministro, a sua volta, poteva correggere il testo seguendo le indicazioni della Corte e rinviarlo alla stessa oppure, argomentando sulle ragioni di tale scelta, mantenere il medesimo contenuto rispedendolo nuovamente per un'ultima revisione. La Corte a quel punto, qualora avesse ritenuto insufficienti le giustificazioni, poteva nuovamente ricusare la registrazione.

Il Ministro in quel caso, se avesse voluto mantenere invariato il testo presentato, avrebbe dovuto proporlo al Consiglio dei Ministri il quale, se lo approvava, sottoponeva l'atto così deliberato alla Corte dei Conti in seduta plenaria. Se però questa avesse continuato a dissentire, non potendo più ricusare l'atto, veniva costretta a registrarlo apponendovi, tuttavia, la riserva, mantenendo cioè «l'intera opinione sua sulla illegalità e irregolarità dell'atto medesimo»⁵⁷.

Lo strumento della registrazione con riserva si concretizzava così come l'effetto non tanto del controllo finanziario quanto del controllo di legittimità. Come venne sostenuto da Cesare Cagli, infatti, i problemi attorno al controllo finanziario erano generalmente limitati in quanto, per legge, non era ammessa la registrazione con riserva, se non nei casi di violazione di legge diversa da quella del bilancio⁵⁸.

Secondo il dettato normativo del 1869 e del Testo Unico del 1884⁵⁹, infatti, il rifiuto della Corte dei Conti di registrare un mandato si considerava definitivo sia nel caso in cui si trattava di spesa che eccedeva la somma stanziata dal relativo capitolo del bilancio e non vi si poteva far fronte col fondo di riserva, sia quando la spesa si riferiva ad un capitolo già esaurito del bilancio e non a quello indicato dal mandato⁶⁰.

⁵⁶ Le fasi erano molto articolate, venendo individuati precisamente tre momenti nel solo controllo finanziario: contabile, amministrativo e di Stato. Per maggiori approfondimenti si rinvia a C. Cagli, *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, cit., pp. 432 e ss.; A. Brunialti, *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei Conti*, in «La Giustizia amministrativa», vol. VII, parte IV, 1896, pp. 26-46; I. Tambaro, *Il Bill d'indennità*, cit., pp. 3-20.

⁵⁷ A. Brunialti, *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei Conti*, cit., p. 30.

⁵⁸ C. Cagli, *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, cit., p. 115.

⁵⁹ I testi di riferimento per la disciplina del bilancio dello Stato

⁶⁰ C. Cagli, *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, cit., p. 103.

In tal modo, sosteneva l'autore, «è necessariamente tolta al Governo ogni possibilità di spese contrarie al bilancio, poiché nei casi in cui è dato al rifiuto della Corte valore assoluto, si esauriscono tutte le violazioni del bilancio possibili»⁶¹. Esprimeva la stessa opinione per quanto concerneva la possibilità di emanare decreti che potessero autorizzare spese illegali, contrarie alla legge di bilancio.

La spiegazione era semplice, poiché, con decreto non si potevano disporre spese ma solamente creare impegni e stabilire obbligazioni che però, per poter essere soddisfatti, dovevano necessariamente avere un mandato di pagamento o, se si trattava di una spesa fissa, un ruolo. Non potendo i mandati e i ruoli essere ammessi a registrazione con riserva, se non nei casi di violazione di legge diversa da quella del bilancio, veniva automaticamente eliminato il rischio di emanazione di un decreto di tale natura⁶².

Queste considerazioni quindi, portavano a ritenere alquanto improbabile l'utilizzo dello strumento della registrazione con riserva per la promulgazione di atti contenenti ordini di spesa contrari al bilancio, constatazione tuttavia, che non escludeva che tale strumento «possa dar luogo a spese fatte illegalmente per la mancanza di qualche condizione essenziale stabilita dalle leggi o dai regolamenti generali, possa dar luogo ad arbitri meno grandi, ma sempre biasimevoli, e possa indirettamente anche recar danno alla finanza, quando, per esempio, i contratti siano fatti contrariamente alle prescrizioni che la legge di contabilità fissa nell'interesse dello Stato»⁶³. Questo rischio poteva essere corso, quindi, non nella fase del controllo finanziario, ma in quella del controllo di legittimità su decreti e su mandati per i quali è possibile eseguire la registrazione con riserva che, negli ultimi anni, aveva fatto sorgere intensi dibattiti. La registrazione, come sosteneva Vincenzo Tango, aveva «per fine nobilissimo d'impedire che gli atti del potere esecutivo contravvengano o mal corrispondano alle leggi»⁶⁴ e, anche se non se ne impediva la promulgazione, trovandosi un divieto assoluto soltanto nei casi particolari anzidetti, doveva essere considerato uno strumento vitale per garantire il corretto andamento delle istituzioni. Ogni qual volta le veniva presentato un decreto o un provvedimento la Corte era tenuta a verificarne la conformità o meno alle leggi ed ai regolamenti in vigore purché, tuttavia, il controllo non si fosse esteso oltre nel senso

⁶¹ C. Cagli, *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, cit., p. 103.

⁶² Sul punto, oltre a Cagli, si veda anche A. Traversa, *Lo stato di necessità nel dritto pubblico interno*, cit., pp. 157 e ss.

⁶³ C. Cagli, *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, cit., p. 115.

⁶⁴ V. Tango, voce *Corte dei Conti*, cit., p. 81.

di valutarne l'utilità, convenienza ed opportunità politica ed amministrativa⁶⁵. Quando l'atto veniva registrato con riserva, proprio al fine di poter garantire che l'azione della Corte dei Conti non fosse vana, si prevedeva che ogni 15 giorni la stessa, inviava un elenco delle registrazioni avvenute con riserva da sottoporre al Parlamento. Entrambe le Camere disponevano di apposite commissioni a cui far esaminare i decreti le quali avrebbero dovuto, in tempi brevi, riferire sugli stessi. In realtà, come denunciavano molti autori, questa pratica sembrava essere caduta in disuso.

Come segnalava apertamente Brunialti, erano anni che la Commissione della Camera si riuniva solamente pro forma e, spesso, ometteva di presentare le sue relazioni. Le stesse comunicazioni della Corte al Parlamento, anziché essere stampate ogni quindici giorni, venivano diffuse ogni tre mesi ed, infine, l'ultima relazione parlamentare sul punto, risalente al 1888, criticò la Corte dei Conti di essersi «attenuta ad una troppo rigida interpretazione della legge»⁶⁶.

Il fenomeno era ormai dilagante agli inizi degli anni '90 e, come il giurista vicentino denunciò, la consuetudine era ormai così consolidata che, come egli stesso ricordava, durante il Governo Crispi, si era «oramai imparato a far senza il Parlamento, ed i mesi succedevano ai mesi senza convocarlo o convocandolo per pochi giorni» segnalando inoltre come i decreti fossero inviati alla Corte dei Conti «sempre muniti dell'approvazione del Consiglio dei Ministri.... anche quando neppur si radunava»⁶⁷. E così passarono molti decreti che violarono, con provvedimenti di vario tipo, numerose prerogative del Parlamento. Tra questi tutti denunciarono il Regio decreto dell'11 febbraio 1895 con il quale, in occasione del terremoto di Reggio Calabria e Messina, si preferì disporre la revisione straordinaria di ricchezza mobile per decreto «come si era fatto per identiche occasioni per legge»⁶⁸. Il regio decreto numero 35 si inserì per primo (tra quelli promulgati in occasione di pubbliche calamità) in questa nuova tendenza che, in occasione dei terremoti degli anni successivi (ma non solo) trovò terreno fertile per riaffermarsi, come avvenne nel 1905, in occasione del terremoto in Calabria. Anche in quella circostanza, infatti, con Regio decreto 22 settembre 1905 n. 506 vennero autorizzati i contribuenti privati con redditi incerti e variabili a richiedere la revisione straordinaria del reddito e come previsto in altri articoli, ulteriori deroghe al diritto comune.

⁶⁵ V. Tango, voce *Corte dei Conti*, cit., p. 94.

⁶⁶ A. Brunialti, *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei Conti*, cit., p. 31.

⁶⁷ A. Brunialti, *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei Conti*, cit., p. 40.

⁶⁸ A. Brunialti, *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei Conti*, cit., p. 41.

Soltanto per il terremoto in Calabria del 1905 se ne contarono altri due di provvedimenti segnalati come anomali dalla Corte, il numero 633 e il 69, con i quali il Governo autorizzò la sospensione delle rate delle imposte e sovrainposte sui terreni e fabbricati. Lo stesso avvenne con l'eruzione del Vesuvio dell'anno successivo in occasione della quale si promulgarono ben due decreti approvati con riserva (il Regio decreto 19 aprile 1906 n. 140 e il Regio decreto 14 giugno 1906 n. 250) anch'essi contenenti sospensione delle rate delle imposte. Si trattava, evidentemente, di provvedimenti che contenevano disposizioni che esulavano ed andavano oltre le competenze dell'esecutivo tanto da essere registrati con riserva senza, tuttavia, riscontrare un effettivo impegno da parte delle Camere nello svolgere un serio controllo, nonostante le avvertenze della Corte.

3. Gli anni Novanta. Verso nuove organizzazioni amministrative speciali temporanee e permanenti

Alla luce di quanto detto circa le trasformazioni dell'apparato amministrativo in generale è possibile ora spingersi su un aspetto in particolare che interessa l'ambito del presente lavoro, l'organizzazione amministrativa degli apparati preposti alla gestione delle calamità.

Negli anni Novanta dell'Ottocento uno sciame sismico ed una importante eruzione fecero registrare nuove vittime e nuovi danni nella penisola.

Il primo evento calamitoso che si registrò fu l'eruzione dell'Etna del 1892, tanto impetuosa, da essere catalogata come la principale eruzione del XIX secolo anche per gli effetti permanenti che lasciò sul territorio avendo dato origine agli odierni Monti Silvestri.

L'attività eruttiva di quell'anno, che iniziò nel luglio e si concluse a dicembre, fu probabilmente il risultato di una intensa attività che, iniziata nel 1883, si concluse solamente alla fine dell'anno 1892⁶⁹.

Nel 1883, infatti, si era verificata un'eruzione definita "eccentrica" alla quale era seguita negli anni un'intensa attività geodinamica che sembrava si fosse, tuttavia, conclusa con l'eruzione del 1886⁷⁰.

⁶⁹ Questa ipotesi fu avanzata dal noto vulcanologo Orazio Silvestri al quale furono poi dedicati gli omonimi monti. Egli definì l'eruzione del 1883 eccentrica a causa dell'insolito comportamento tenuto dal vulcano in quell'occasione ed azzardò ad ipotizzare che, la mancata attività eruttiva che si sarebbe dovuta verificare in quella occasione data l'intensa attività geodinamica, avrebbe potuto far presagire qualcosa di ben più considerevole per il futuro. A. Riccò, S. Arcidiacono, *L'eruzione dell'Etna del 1892*, vol. I, memoria V, Catania, Tipografia Gatàtola, 1904, p. 3.

⁷⁰ A. Riccò, S. Arcidiacono, *L'eruzione dell'Etna del 1892*, cit., p. 4.

In realtà, intorno alle 18.50 del 8 luglio 1892, si iniziarono a percepire le prime scosse che divennero sempre più forti e frequenti e che si conclusero solamente alle fine di dicembre del 1892.

Nonostante la distruzione di diverse case rurali, tale da richiedere un'opera di puntellamento, e di numerosi danni alle coltivazioni non vi furono interventi governativi, tanto che, tutto fu gestito dalle Autorità locali coadiuvate dai vulcanologi dell'Osservatorio geodinamico, i quali, lavorarono nei mesi successivi per prevedere i futuri movimenti del vulcano ed evitare eventuali pericoli per le popolazioni.

Dopo soli due anni, tuttavia, la natura non tardò a mostrare ancora una volta la sua potenza e, nel novembre 1894, la terra tremò nuovamente nel Sud Italia. Alle 17.52 del 16 novembre una scossa di magnitudo momento 6 si propagò dal Comune di Palmi per tutto il circondario provocando gravi danni nel messinese giungendo fino alle coste campane a causa del violento maremoto sviluppatosi successivamente all'intensa attività sismica che era seguita nelle ore successive. Come riportava la relazione scientifica della commissione incaricata dal Governo, la scossa principale fu preceduta e accompagnata da rombi e da una insolita agitazione degli animali; si notò infatti che, nei giorni precedenti il terremoto, a Reggio Calabria si era pescata una grande quantità di pesci, denominati "ciccireddi", che solitamente non usavano salire in superficie prediligendo i bassi fondali marini⁷¹.

Dopo la prima scossa ne seguirono molte altre che proseguirono fino al mese di gennaio gettando nel panico la popolazione. Il bilancio finale in termini di vittime fu di 100 morti e di 800 - 1.000 feriti; da un punto di vista dei danni materiali, invece, i tecnici rilevarono numerosi danneggiamenti (con crolli totali di alcuni edifici) ad uffici pubblici e private abitazioni in un'area di 80 chilometri ricompresa tra i Piani d'Aspromonte e la costa tirrenica⁷².

⁷¹ Le informazioni sono state reperite presso il portale The Catalogue of strong earthquakes in Italy, <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/14962.html>, (ultimo accesso il 23.4.2016); *Il terremoto del 16 novembre 1894 in Calabria e Sicilia, Relazione scientifica della commissione incaricata degli studi dal Regio Governo, Rapporti di A. Riccò, E. Camerana, M. Baratta, G. Di Stefano*, Roma, Tipografia nazionale di Giovanni Bertero e C., 1907, pp. 10 e ss.; *Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 22 novembre 1894, n. 271, anno 1894, Roma, p. 5392; *Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 23 novembre 1894, n. 275, anno 1894, Roma, p. 5703.

⁷² In particolare, secondo i dati ufficiali, in 124 comuni della Calabria meridionale, su un totale di circa 105.000 abitazioni, 35.639 (pari quasi al 34%) risultarono danneggiate. In particolare: 916 (0,9%) crollarono totalmente, 3527 (3,3%) subirono crolli parziali, 10.488 (10%) furono lesionate gravemente e 20.708 (19,7%) furono lesionate leggermente. Per quanto riguarda la Sicilia, in 15 comuni della provincia di Messina, su un totale di circa 29.000 abitazioni, 9.776 (33,7%) furono danneggiate. Cfr. The Catalogue of strong earthquakes in Italy, <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/14962.html>, (ultimo accesso il 23.4.2016).

Il problema principale che venne rilevato era quello delle arretrate tecniche edilizie impiegate in quell'area altamente sismica: tetti troppo pesanti, qualità scadente dei materiali e fondamenta insufficienti ed appoggiate, anche in edifici di nuova costruzione, su terreni friabili ed assolutamente inadatti a sostenere fabbricati di tale natura. In quella occasione la mobilitazione del Governo fu immediata.

Il disastro avvenne nel tardo pomeriggio del 16 novembre e, il 20 dello stesso mese, con Regio decreto n. 490, veniva subito nominato Commissario regio il Sottosegretario al Ministero dell'Interno, comm. Roberto Galli, conferendo allo stesso pieni poteri «per provvedere a quanto occorre in conseguenza del terremoto che ha colpito quelle contrade» e dichiarando infine «Tutti i funzionari pubblici dipenderanno da lui nello adempimento della sua missione»⁷³. Il super commissario Galli partì immediatamente per recarsi nei luoghi disastriati; la *Gazzetta ufficiale* di quei giorni relazionava giornalmente dei numerosi viaggi di quest'ultimo compiuti nelle aree disastrate e dei provvedimenti da lui presi per alleviare gli animi e le condizioni della popolazione. Il medesimo giorno della nomina del Commissario, il Governo si affrettò a stanziare subito una somma di denaro, assai misera in realtà avendo sposato questa volta la politica della prudenza⁷⁴, e a disporre l'esonero del bimestre dell'imposta fondiaria.

A livello locale, ancor prima dell'arrivo del comm. Galli, il Prefetto di Reggio Calabria disponeva che gli ingegneri del Genio Civile avviassero perlustrazioni nei luoghi del sisma così da avviare immediatamente le opere di riparazione più urgenti; la Giunta municipale deliberava d'urgenza la costituzione di cucine da campo e inviava al Ministero della Guerra la richiesta di tende da campo per porre a riparo i numerosi sfollati⁷⁵.

Parallelamente alla macchina istituzionale che si era formata in base a quanto prevedeva la legge comunale e provinciale ed al provvedimento d'urgenza, si costituiva l'apparato straordinario che puntualmente sorgeva per volontà di singoli cittadini secondo uno schema ormai consolidato.

Nella giornata del 20, infatti, erano nati spontaneamente i Comitati di soccorso per i danneggiati di cui uno centrale per l'opera di coordinamento dei fondi, ed altri periferici sorti a livello provinciale e comunale. Per migliorare ulteriormente l'opera di soccorso e coordinarla con quella dei comitati, Galli dispose che, sotto la direzione dei Prefetti e dei Sindaci, venissero istituite

⁷³ Regio decreto 20 novembre 1894 n. 490.

⁷⁴ S. Botta, *Politica e calamità: Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma, Rubbettino, 2013, p. 139.

⁷⁵ *Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 20 novembre 1894, n. 271, anno 1894, Roma, p. 5672.

in ogni Comune squadre di soccorso (denominate Regina Margherita) che avrebbero dovuto procedere d'accordo con i vari primi cittadini⁷⁶. Nei provvedimenti successivi si cercò invece di porre rimedio all'emergenza baracche agendo sia attraverso lo stanziamento di somme di denaro per l'acquisto del materiale necessario, sia attraverso la sollecitazione di raccolta fondi fatta direttamente ai funzionari delle Province come nel caso della richiesta rivolta al Prefetto partenopeo con un telegramma del 27 novembre ed apparsa sul Corriere di Napoli⁷⁷.

In questo modo si poteva dire conclusa la prima fase, quella dell'opera di soccorso, alla quale seguiva la seconda, relativa all'avvio dei lavori di ricostruzione, che doveva trovare fondamento in nuove leggi eccezionali promulgate in seguito al disastro.

Il primo provvedimento, un regio decreto del governo, vide la luce l'11 febbraio dell'anno successivo alla sciagura.

Il decreto generò subito numerose perplessità, data la portata e la sua natura, tanto che, la Corte dei Conti, lo approvò con riserva il 14 febbraio del 1895⁷⁸. Il testo accordava il diritto di chiedere una revisione straordinaria del reddito di ricchezza mobile agli effetti dello sgravio per l'imposta dell'anno 1895. Si istituiva, inoltre, un procedimento amministrativo nuovo per ottenere la suddetta revisione straordinaria; in prima istanza venivano coinvolti il Sindaco, l'agente delle imposte e la Commissione mandamentale o comunale delle imposte dirette, in seconda istanza invece, si ricorreva dinanzi alla Commissione provinciale composta dall'Intendente di finanza o dal Segretario capo dell'intendenza, da un ingegnere capo dell'ufficio tecnico e da un membro della Deputazione provinciale⁷⁹.

⁷⁶ *Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 23 novembre 1894, n. 271, anno 1894, Roma, p. 5392; *Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 24 novembre 1894, n. 275, anno 1894, Roma, p. 5703.

⁷⁷ Rivolgendosi al Prefetto di Napoli il Commissario Galli, descrivendo la situazione estrema in cui si trovavano le zone colpite, affermava: «Ma i mezzi cui si dispone sono assolutamente insufficienti per riparare ad una sventura che richiederà lungo lavoro e grandi spese. Io mi affido a lei pregandola nel modo il più caldo di adoperarsi affinché sia costituito un Comitato di influenti persone onde raccogliere aiuti. Senza concorso della carità privata, che non mancò mai in simili dolorose occasioni, sarebbe impossibile giungere ad alleviare efficacemente tanta rovina. L'unità dei cuori nel soccorrere sventura sia espressione della patria unita». Cfr. *Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 27 novembre 1894, n. 275, anno 1894, Roma, p. 5775. Con queste affermazioni si dimostrava, ancora una volta, come l'emergenza causata da pubbliche calamità non fosse ancora "una macchina istituzionalmente definita" e come, la carità privata, rappresentasse ancora un elemento fondamentale per il sostentamento delle popolazioni delle zone distrutte. F. Pizzaroni, *Lo stato liberale e la gestione dei sismi nella documentazione dell'Archivio Centrale dello Stato*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», V-VI, 2009-2010, p.66.

⁷⁸ Sul tema della registrazione con riserva si rinvia ai paragrafi successivi.

⁷⁹ Regio decreto 11 febbraio 1895 n. 35.

Questo provvedimento, si badi bene un regio decreto che modificava la disciplina in tema di riscossione di imposte⁸⁰, servì a tamponare la situazione e venne alla luce grazie alla volontà del Commissario regio Galli il quale dichiarò l'urgenza dei provvedimenti medesimi su sollecitazione delle autorità locali.

Alcuni mesi dopo, al fine di provvedere agli sgravi definitivi, si accordò il diritto di inserire nella domanda, a titolo giustificativo della richiesta di sgravio, la dicitura "necessità di straordinarie riparazioni" anche se, secondo la disciplina ordinaria prevista dall'articolo 19 della legge 26 gennaio 1865 n. 2136 e dall'articolo 4 della legge 11 agosto 1870 n. 3584 allegato F, non era una motivazione da ritenere valida. I due articoli contenuti nella disciplina di diritto comune, infatti, consentivano di poter ottenere lo sgravio solamente in caso di rovina, incendio e demolizione a partire, secondo l'articolo 19 della legge del 1865, dall'anno successivo.

Tutto ciò veniva modificato dalla legge 8 agosto 1895 n. 535 la quale, oltre a convertire le disposizioni, all'articolo 2 prevedeva che gli esoneri fossero estesi anche ai fabbricati resi inadatti al loro uso per necessità di straordinarie riparazioni e che, a tutti i proprietari di fabbricati non distrutti ma deteriorati nel valore locativo per causa del terremoto, fosse accordata d'ufficio la revisione parziale dell'accertamento per qualunque diminuzione del reddito.

Le novità apportate alla disciplina ordinaria erano diverse. Venne inserito un nuovo titolo di sgravio corrispondente alla straordinaria riparazione, si ricomprese il terremoto come causa specifica di diminuzione del reddito con effetto continuativo dichiarabile d'ufficio senza alcuna effettiva previa indagine, per gli sgravi si modificò la data di decorrenza che, secondo la legge ordinaria si fissava nell'anno successivo, facendola decorrere dal giorno del terremoto e, infine, si abolì il limite reddituale che invece era previsto come condizione per le revisioni parziali⁸¹. Con questo articolo quindi, venivano estese ed in parte modificate le disposizioni contenute nella disciplina ordinaria di cui alla legge 26 gennaio 1865 n. 2136 e alla legge 11 agosto 1870 n. 5784 allegato F. Le novità, tuttavia, non finivano con questo primo gruppo di norme.

Questa legge infatti, la numero 535 del 1895, venne presentata in seguito ad un altro terremoto, verificatosi in data 18 maggio del 1895, che questa volta si abbatté nel fiorentino. Come riportò un quotidiano locale, il *Fieramosca* : « a un tratto un rombo cupo, poderoso, qualche cosa di

⁸⁰ Come è stato segnalato in precedenza, sul problema dell'utilizzo dei decreti per modificare la legislazione in tema di tributi, si era aperto da alcuni anni un dibattito dato il dettato dell'articolo 30 dello Statuto Albertino.

⁸¹ Sul punto si rinvia, per una breve trattazione, a L. Fulci, voce *Terremoto*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, p. 632; S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 139.

rassomigliabile alla scarica di moschetteria di un mezzo reggimento, si fece sentire, e una scossa violenta, improvvisa, formidabile fece balzare uomini e cose, scosse oggetti e persone [...] I più uscirono dai pubblici locali, caffè e trattorie [...], dalle case [...] dai teatri [...] e in un momento Firenze fu piena di folla che si riversava per le vie»⁸².

La scossa fu di magnitudo momento 8 e causò danni per tutto il fiorentino con danneggiamenti anche gravi in alcune zone (100 gli edifici inagibili) nessuna vittima e solamente 6 feriti non gravi⁸³. Per quell'occasione venne presentato il progetto di legge il 18 giugno del 1895 che poi, a seguito di intensi dibattiti, divenne la legge n. 535. In questo testo, oltre a convertire i provvedimenti per la Calabria e a contenere i provvedimenti precedentemente ricordati, si introducevano importanti novità in tema di mutui e numerose deroghe al diritto comune.

Il legislatore, come usava puntualmente disporre, all'articolo 11 accordò alla Province ed ai Comuni delle aree danneggiate la possibilità di contrarre mutui a tassi di interesse del 4 per cento; permise, inoltre, di estendere la disciplina contenuta in questo articolo anche ai prestiti precedentemente accordati agli Enti locali mantenendo, infine, il saggio d'interesse precedentemente pattuito solo qualora non avesse superato il 5 per cento.

L'articolo 15 poi, conteneva l'autorizzazione per i privati a contrarre mutui o a stipulare anticipazioni in conto corrente ipotecario indicando le modalità e i tempi per le domande. Sempre nello stesso articolo era stata prevista inoltre l'istituzione di una apposita Commissione provinciale competente a decidere sulle somme da dare a mutuo.

Nel testo, infine, si aggiungeva un'altra disposizione speciale importante. Veniva, infatti, concesso agli istituti di credito fondiario esercenti il credito nelle varie zone del regno, di fare operazioni anche nei Comuni danneggiati, tutto ciò, derogando alla disciplina ordinaria secondo la quale, l'unico istituto in grado di poter operare nel territorio doveva essere l'Istituto italiano di credito fondiario così come previsto dalla legge 17 luglio 1890 n. 6955. A questi articoli si aggiunsero, infine, solo disposizioni di dettaglio che non influirono sull'impianto normativo.

Come è possibile constatare ci si trovava dinanzi, ancora negli anni Novanta, ad una fase di assoluta incapacità di gestione dell'emergenza per carenza di strutture, capacità organizzativa e di coordinamento e, soprattutto, di leggi adeguate. Il legislatore non aveva ancora, evidentemente,

⁸² *Il Fieramosca*, lunedì 20 maggio 1895, anno XV, n. 139; per ulteriori informazioni si veda anche il portale INGV terremoti, <https://ingvterremoti.wordpress.com/2014/05/16/speciale-i-terremoti-nella-storia-18-maggio-1895-il-grande-terremoto-di-firenze/> (ultimo accesso 25.4.2016).

⁸³ <https://ingvterremoti.wordpress.com/2014/05/16/speciale-i-terremoti-nella-storia-18-maggio-1895-il-grande-terremoto-di-firenze/> (ultimo accesso 25.4.2016).

una conoscenza approfondita dei tempi di una calamità, delle fasi che inevitabilmente si susseguivano e delle differenti problematiche che caratterizzavano i diversi momenti del post sisma. Questo divario tra esigenze concrete e capacità di governo, si acuire a causa di una politica di governo in tema di emergenze poco incisiva ed ancorata all'idea che lo Stato, in questi casi, potesse solamente garantire un supporto (anche se più consistente rispetto al passato) senza mai divenire protagonista con un'azione volta alla vera assistenza sociale sia degli enti locali sia dei cittadini in tutti i momenti che seguivano il disastro.

Sicuramente, da questo secondo punto di vista, è certo che l'esperienza ischiana aveva insegnato che lo Stato non poteva solamente offrire un mero supporto di tipo economico alle popolazioni, ma doveva essere il vero protagonista per tutto il tempo necessario al fine del ristabilimento delle condizioni preesistenti alla catastrofe. Proprio per questo l'istituto del mutuo, che non era di favore ma semplicemente agevolato secondo una disciplina speciale, venne riutilizzato dimostrandosi uno strumento finanziario valido.

Novità rilevante, che compare per la prima volta ma che diverrà una prassi più volte denunciata, si ravvisava nell'utilizzo del decreto reale che fino ad allora, per i casi d'emergenza di tale natura, era stato molto poco utilizzato prediligendo il normale iter parlamentare⁸⁴.

Dal punto di vista della progettualità, per quanto concerne l'organizzazione dei soccorsi, non sembra si possa affermare che il Governo avesse fatto molto in questo senso. A parte l'istituzione, peraltro discutibile, di un Commissario con pieni poteri, le aree danneggiate non godettero dell'attività di un qualsiasi apparato statale in particolare; per i soccorsi, nonostante le denunce già fatte in occasione di precedenti catastrofi, vennero utilizzati militari e carabinieri che si erano dimostrati già nelle precedenti occasioni assolutamente inadatti, in quanto non adeguatamente preparati e addestrati a svolgere attività di salvataggio delle vittime di un terremoto.

Ancora una volta fondamentale fu l'istituzione assolutamente spontanea di comitati di soccorso provinciali e comunali che entrarono in azione per poter sostenere le vittime e rappresentare gli interessi della popolazione dinanzi le autorità. L'unica novità rilevante fu l'istituzione, per volontà del Commissario Galli, di una rete di squadre di soccorso che avrebbero dovuto agire, in accordo con il Sindaco, in ogni comune danneggiato.

⁸⁴ È da segnalare, tuttavia, che anche in sede parlamentare fu spesso fatto ricorso alla dichiarazione d'urgenza al fine di limitare la discussione del provvedimento, accelerando così i tempi per l'approvazione. L'argomento, comunque, sarà oggetto di apposito dibattito, pertanto, si rinvia ai prossimi paragrafi per un approfondimento sul punto.

Come accennato nel primo paragrafo, gli ultimi anni del secolo XIX offrirono terreno fertile per l'avvento di un nuovo centralismo frutto sia della riforma crispina, la quale gettò le basi del futuro "decollo amministrativo" di età giolittiana⁸⁵, sia delle grandi trasformazioni sociali, economiche e politiche che stava vivendo il Paese.

Proprio in questo particolare momento storico, infatti, assistiamo all'introduzione, come precedentemente accennato, di strutture organizzative nuove, speciali e all'introduzione, soprattutto nel Sud, di commissari straordinari, uomini investiti di poteri ampi che avrebbero dovuto risanare un comune dal bilancio disastroso o risollevarne le sorti di una popolazione in seguito ad una epidemia o ad una alluvione⁸⁶. La nomina del deputato Galli rappresentò, infatti, una delle prime di una lunga serie di incarichi che accompagnerà la seconda nuova tendenza del periodo, rappresentata dalla moltiplicazione di uffici speciali che proliferarono accanto alle strutture amministrative tradizionali.

Sulla medesima scia si inserivano gli interventi presi in occasione di un altro terremoto verificatosi il 28 giugno 1898 a Rieti. Anche in quell'occasione, infatti, è possibile individuare il medesimo schema organizzativo e la stessa tipologia di sussidi.

La prima attività di soccorso venne prestata dai militari sotto la direzione del Prefetto, Sottoprefetto e Sindaco; contemporaneamente, a livello del governo locale, la Giunta municipale, d'accordo con il primo cittadino, emanava d'urgenza una serie di delibere che disponevano aiuti alle popolazioni danneggiate e riparazioni di edifici pubblici e privati⁸⁷ e, a livello centrale, il Re disponeva l'elargizione di sussidi straordinari in favore delle zone terremotate⁸⁸.

⁸⁵ Come sostenuto da Sabino Cassese e Guido Melis, il vero decollo amministrativo si ebbe in un momento successivo all'unificazione politica del Paese. Quella che venne dagli stessi denominata *administrative devolution in government* rappresentò una fase nuova che coincise con l'inizio del decollo industriale del Paese e che fu, evidentemente, ritardata rispetto alle altre esperienze del continente. Cfr. S. Cassese, G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», II, 1990, p. 340.

⁸⁶ S. Cassese, G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», II, 1990, p. 344; M. Annesi, *Profilo storico della legislazione per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Scimez Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, vol. I, 1861-1924, Roma, Giuffrè, 1957, pp. X-XXVI.; G. Astuto, *Commissario civile e amministrazioni comunali nella Sicilia di fine secolo*, in «Storia amministrazione costituzione. Annali dell'ISAP», VI, 1998, pp. 167-195.

⁸⁷ *Archivio di Stato di Rieti(d'ora in poi ASR),Verbali della Giunta Municipale, adunanza del 26 luglio 1898*, p. 200.

⁸⁸ *Il terremoto del 28 giugno 1898, Rendiconto dell'elargizione sovrana di lire 25.000*, 1898, b. 916.

Intanto, il 23 luglio, il Consiglio comunale, convocato in seduta straordinaria, prendeva d'urgenza una serie di provvedimenti circa la gestione degli edifici, le attività da svolgere di concerto con il Genio Civile e le richieste da inoltrare al Governo⁸⁹.

In quell'adunanza, si concordò sulla necessità di inoltrare la richiesta di sussidi, di domandare la diminuzione del dazio di consumo e, soprattutto, di ottenere un provvedimento che disponesse mutui di favore ai Comuni e ai privati⁹⁰.

A distanza di otto mesi giunse la legge 20 febbraio 1899 n. 53 sui mutui di favore che autorizzò la Cassa dei depositi e prestiti a concedere mutui nel circondario di Rieti e Cittàducale.

Due erano le tipologie ammesse: l'una per i Comuni e l'altra per i privati cittadini.

Nel primo caso la Cassa depositi e prestiti fu autorizzata, come prevedeva la disciplina istitutiva del 1887, a concedere mutui ai Comuni danneggiati estinguibili in 35 anni col concorso dello Stato nella misura del 2 per cento. Per i privati invece, mantenendo intatta la disciplina per quanto concerne l'assegnazione e le modalità di estinzione, si dispose che per questi mutui si prevedesse l'ipoteca privilegiata a favore del mutuante, estendendo così, la precedente disciplina prevista per il terremoto del 1887 in Liguria⁹¹.

Con regio decreto 27 aprile 1899 n. 174 fu nominata inoltre un'apposita Commissione reale per l'applicazione della legge numero 53 che avrebbe dovuto pronunciarsi sulle domande di mutuo. Si trattava, ormai, di una pratica consolidata che vedeva impegnati, in questo caso, uomini dell'amministrazione quali: l'intendente di finanza e un membro della deputazione provinciale. Si consentiva sempre, infatti, l'istituzione di apparati sorti per l'occasione in quanto, mancando un apparato specializzato, ogni evento faceva nascere la necessità di istituire organismi a livello locale con competenze specifiche.

A livello di organismi centrali, invece, il coordinamento attraverso l'istituzione di uffici speciali non era ancora in uso. Fino al primo quinquennio del XX secolo (anno del violento terremoto calabrese) le questioni relative alle calamità naturali erano di competenza del Gabinetto che doveva risolvere in modo facile e veloce senza coinvolgere, se non in rari casi, la Divisione III per l'assistenza e beneficenza pubblica della Direzione generale dell'Amministrazione Civile.

I soli Comitati di soccorso che si costituivano spontaneamente, garantivano un'azione mirata in tal senso anche se, ovviamente, non avevano specifiche competenze o poteri particolari sul punto.

⁸⁹ ASR, *Verbali del Consiglio Comunale, adunanza del 23 luglio 1898*, p. 141.

⁹⁰ ASR, *Verbali del Consiglio Comunale, adunanza del 23 luglio 1898*, pp. 141 e ss..

⁹¹ Legge 20 febbraio 1899 n. 53; L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 634.

Tutto ciò rappresentò l'inizio di quella nuova fase della vita dello Stato, che vide il decollo solamente in epoca giolittiana (a partire dal 1900), che diveniva lentamente "Stato amministrativo" cominciando così «a mostrare i suoi più elementari lineamenti»⁹² tipici di una nuova concezione dell'apparato statale. Da questo momento in poi, infatti, si assisterà sia allo sviluppo di un apparato amministrativo sempre più articolato e specializzato sia ad una moltiplicazione di leggi di natura speciale ed eccezionale con contenuto particolare in quanto rispondenti non più ai bisogni generali della collettività, ma ad esigenze di piccole aree localizzate del Paese.

È necessario, a questo punto, ricordare brevemente il contenuto speciale di questa legislazione. Fondamentali, ancora una volta, le deroghe sia alla materia fiscale sia a quella tributaria: sospensione della riscossione delle imposte dirette e sgravi fiscali, novità in materia di mutui, con l'istituzione di più tipologie speciali, o con il ricorso a quelle ordinarie con deroghe, tuttavia, alla disciplina di diritto comune.

Ci si trovava dinanzi ad una legislazione speciale ancora acerba ma che aggiungeva ogni volta un nuovo tassello. Ci si avviava, infatti, verso la creazione di una legislazione *ad hoc* che offriva gli strumenti necessari per gestire, quantomeno, alcuni aspetti legati all'emergenza.

Tuttavia, se il contenuto delle disposizioni normative cresceva, con tutti i limiti ed i problemi che da queste derivavano, si era ancora lontani da una disciplina organica sul punto così come da un apparato amministrativo stabile. La calamità era ancora un fatto eccezionale, non prevedibile e non contemplato dallo Stato così come dalla scienza giuridica.

Sul finire dell'Ottocento, infatti, non si incontrava alcuna trattazione sul concetto giuridico di calamità così come sembrava ancora lontano il dibattito sulla necessità di una legislazione adeguata data la frequenza considerevole con la quale il Paese veniva ad essere investito da sciagure di vario tipo. Bisogna, infine, segnalare come, ancora sul finire del XIX secolo, ci si trovava a fare i conti con una concezione assai lontana da quella dello Stato assistenzialista; la beneficenza privata sembrava, infatti, essere ancora la principale ancora di salvezza per le popolazioni danneggiate tanto che, come è stato visto, gli stessi uomini di Governo ricorrevano alla carità privata poiché: «...senza concorso di carità privata (...) sarebbe impossibile giungere ad alleviare efficacemente tanta rovina»⁹³.

⁹² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 188.

⁹³ Cfr. *Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 27 novembre 1894, n. 275, anno 1894, Roma, p. 5775.

Capitolo VI

La legge del 1906. La legislazione per la ricostruzione

1. Il Nuovo Secolo. Dall'uniformità alla specificità territorialmente circoscritta

Lo sviluppo di un'articolazione di interessi inedita e necessariamente ancorata al progresso dell'industrializzazione italiana aveva portato il legislatore a confrontarsi con le nuove istanze sociali e, soprattutto, a prendere coscienza del fallimento del progetto di unificazione amministrativa di stampo razziano.

Sin dalla fine del XIX secolo, pertanto, si iniziò a guardare con interesse ai principi della differenziazione amministrativa in funzione delle specificità e delle differenti esigenze.

In questo nuovo processo organizzativo il Mezzogiorno, indubbiamente, funse da propulsore ad una intensa attività normativa volta alla creazione, da un lato, di un folto gruppo di strumenti normativi (agevolazioni, incentivi, deroghe), dall'altro, di inedite figure istituzionali (di natura monocratica o collegiale) speciali alle quali si affiancavano le amministrazioni periferiche tradizionali dotate di nuove competenze e poteri¹.

Come ha sottolineato Guido Melis, nonostante le nuove forme organizzative non rappresentassero una peculiarità del sud, sicuramente questo nuovo inedito apparato ebbe una «sua propria corposità»² proprio nel meridione e, a prescindere dalle novità introdotte dalle leggi, si registrò sempre una costante, quella della introduzione di una differente dialettica tra potere centrale e periferico tanto da modificare tacitamente ciò che la legge comunale e provinciale (che subì modifiche nel 1898) aveva mutato in termini assoluti e che nel sud, grazie alle leggi speciali, si delineò in modi sempre nuovi e peculiari³.

¹ G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in «Studi storici», vol. XXXIV, 1993, II - III, p. 467. G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 51 e ss.. Si ricorda che, accanto ai provvedimenti speciali per i danneggiati dalle varie calamità, sul finire dell'Ottocento si moltiplicarono le leggi speciali per alcune aree del paese. Si pensi al Commissario civile in Sicilia con ampi poteri in materia di finanza locale e di controllo degli organismi elettivi nominato nel 1896, o alla Legge speciale portante provvedimenti per la Sardegna n. 382 emanata il 2 agosto 1897. Per maggiori dettagli si rinvia a: G. Astuto, *Commissario civile e amministrazioni comunali nella Sicilia di fine secolo*, in «Storia amministrazione costituzione. Annali dell'ISAP», 1998, VI, pp. 167-195; M. S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. XII, 1962, pp. 552-578.

² G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, cit., p. 467.

³ G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, cit., p. 467.

Questo nuovo modo di agire si rispecchiava perfettamente nella legislazione d'emergenza delle calamità che, come abbiamo visto e come vedremo, si arricchì di anno in anno di figure speciali e di procedure straordinarie che si affiancavano alle strutture tradizionali.

In questo nuovo inizio secolo, caratterizzato da un'alternanza tra la Destra e la Sinistra al Governo⁴, il belpaese non veniva risparmiato dalle sciagure. Il 31 luglio del 1901, infatti, si registrarono scosse nelle province di Caserta e l'Aquila, 3 mesi dopo, il 31 ottobre, un sisma colpì alcuni comuni del bresciano e Salò e, infine, il 20 luglio 1902 fu la volta del Comune di Mignano (CE). Ai terremoti si aggiunsero le alluvioni: il 26 settembre del 1902 a Modica (Rg), nel 1903 la piena del Piave e il 24 febbraio del 1904, per concludere l'ondata di sciagure, il secondo terremoto dell'Aquila⁵.

In occasione di questi eventi catastrofici, che si abbatterono così numerosi sul territorio, la Camera sentì l'esigenza di agire con una legge significativa che potesse alleviare tanta disperazione.

Già nel marzo del 1902, a seguito del terremoto del precedente ottobre, era stato presentato un progetto di legge dal Ministro Di Broglio per i danneggiati delle zone del bresciano⁶. Dato che in altre zone, nell'arco dei mesi successivi, si reclamavano provvedimenti d'urgenza di ugual tipo, la Camera decise di estendere il progetto per i danneggiati della provincia di Brescia alle altre zone danneggiate.

Il primo testo di legge scaturito in seguito ai due terremoti del 1901 e del 1902, venne promulgato il 18 agosto del 1902, legge numero 356 *Provvedimenti per riparare i danni cagionati dai terremoti del secondo semestre 1901 ad alcuni Comuni del regno* al quale seguì il regolamento approvato con regio decreto 9 settembre 1902 n. 419.

Il testo di legge e il relativo regolamento, sulla scia dei precedenti provvedimenti speciali, dispose innanzitutto, i consueti sgravi fiscali di vario tipo e lo stanziamento di fondi per la costruzione di opere e per il rifacimento dei numerosi edifici danneggiati,

⁴ R. Romanelli, *L'Italia liberale*, in *Storia contemporanea*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 176–182.

⁵ L. Fulci, voce *Terremoto*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, p. 634; F. Pizzaroni, *Regno d'Italia e calamità. Il nuovo secolo*, in *La cronaca del terremoto, Calabria 8 settembre 1905: dal terremoto alla ricostruzione. Il terremoto raccontato attraverso le cronache, i documenti e le immagini dell'epoca*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile, Roma, O.GRA.RO, 2007, p. 293.

⁶ *Atti parlamentari del Regno (d'ora in poi APR), Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXI, Sessione 1902, vol. I, tornata del 14 marzo 1902, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1884, p. 128.

predispose, inoltre, che fossero eseguite una serie di espropriazioni da dichiararsi, a norma della legge 25 giugno 1865 n. 2359, di pubblica utilità disponendo alcune modifiche alla disciplina ordinaria che meglio approfondiremo nei paragrafi successivi.

Si autorizzarono nuovamente gli Istituti di credito ordinario, cooperativo e le Casse di risparmio ad erogare mutui ipotecari, estinguibili in 35 anni con il concorso dello Stato.

A norma dell'articolo 7, inoltre, si dispose nuovamente che le iscrizioni ipotecarie prese dagli Istituti sovventori, a garanzia dei mutui suddetti, avessero la priorità sopra ogni altra iscrizione ipotecaria preesistente così da agevolare gli Istituti.

Per tutte le operazioni volte ad ottenere i suddetti mutui, venne disposta una speciale procedura che vide coinvolti apparati amministrativi locali (Sindaco, Prefetto, Giunta municipale e Consiglio comunale, sezioni provinciali del Genio Civile), il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio e la Corte dei Conti per il controllo finanziario. Si istituì, inoltre, un'apposita commissione, con sede a Roma, a norma dell'articolo 13 della legge e articolo 30 del regolamento, che si componeva di 5 membri provenienti dal Parlamento e da rappresentanti del Ministero dell'Agricoltura e dell'Interno alla quale venne affidato il compito di: esaminare le domande, dare pareri circa l'ammissibilità delle concessioni e sulle somme da concedersi a mutuo ed, infine, di pronunciarsi sulla misura del contributo da porsi a carico dell'erario.

In seguito al terremoto abruzzese del 1904, reduce dalla recente promulgazione del testo precedente, il legislatore si mosse sulla medesima scia e, l'8 luglio 1904 con legge n. 380, fornì le popolazioni danneggiate di strumenti rapidi ed efficaci per gestire l'emergenza. Il testo era composto di soli 9 articoli e si ispirava alla precedente disciplina puntando tutto sullo strumento finanziario dei mutui ai quali era possibile accedere secondo le medesime modalità e procedure previste dalla legge generale del 1902.

Istituire organismi speciali e prevedere una legislazione che contenesse una disciplina quasi standardizzata (sgravi fiscali, mutui agevolati, ipoteche privilegiate) sembrava ormai una prassi stabile, tutto nella prospettiva della eccezionalità e specificità dell'evento.

Nel 1904, da un punto di vista degli apparati statali, non si individuavano particolari novità; la Direzione generale dell'amministrazione civile era ancora l'unico ufficio competente, era possibile, tuttavia, imbattersi nelle prime Commissioni e Comitati Reali, uffici prodromici alla successiva istituzione della Divisione servizi speciali che si istituirà solamente in seguito. Non fu un caso che, nello stesso anno, a riprova della definitiva presa

di coscienza della questione meridionale e della rottura, per il comprovato fallimento, con il sistema accentratore, si promulgò la legge 31 marzo 1904 n. 140 intitolata *Legge portante provvedimenti speciali a favore della provincia di Basilicata*⁷.

In seguito alla promulgazione di questa legge ne seguirono altre, tutte emanate per risollevarle le condizioni disastrose del sud e, tra queste, si inserirono gli importanti provvedimenti per la Calabria, presi in occasione del disastro del settembre del 1905, con i quali, si tentò anche di cogliere l'occasione per riaccendere i riflettori sulla "questione calabrese"⁸.

2. Il terremoto del 1905 in Calabria e l'eruzione del Vesuvio 1906

Nella notte tra il 7 e l'8 settembre 1905, intorno alle 2.45, dalle viscere della terra una forza incontrollabile si propagava sin sulla superficie devastando in pochi secondi quasi 80 chilometri di costa tirrenica tra Capo Suvero e Capo Vaticano provocando danni in 331 Comuni nelle attuali Province di Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria e Vibo Valentia.

Il terremoto, che fu di poco inferiore a quello di Reggio Calabria e Messina del 1908, fu di magnitudo 7.0; grazie al fatto che buona parte della popolazione si trovava in campagna a sorvegliare il raccolto provocò in totale "solamente" 557 vittime, 2000 feriti e 300.000 sfollati⁹.

Delle dimensioni della tragedia non si ebbe contezza immediatamente a causa delle numerose frane che comportarono la rottura di numerosi fili telegrafici, il crollo di ponti e l'ostruzione delle principali vie di comunicazione che causarono l'isolamento, anche per giorni, di alcune zone rurali.

⁷ La legge venne promulgata per far fronte alla grave situazione in cui versava la regione e, le novità introdotte, si collocavano perfettamente nella nuova prospettiva segnando una tappa molto importante del percorso normativo che seguirà il legislatore negli anni successivi. Venne così nominato un Commissario civile con poteri ampi al fine di «provvedere alla esecuzione delle opere pubbliche» per garantire una più pronta e veloce azione. Vennero poi emanati provvedimenti speciali che abbracciavano i più disparati ambiti della vita della regione quali: provvedimenti in materia tributaria, scolastica, opere pubbliche, boschi e agricoltura. Cfr. G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno*, cit., p. 469.

⁸ Sul punto G. Cingari, *Storia della Calabria dall'Unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1982, pp. 159 e ss..

⁹ M. Dolce, *Introduzione*, in *La cronaca del terremoto, Calabria 8 settembre 1905: dal terremoto alla ricostruzione. Il terremoto raccontato attraverso le cronache, i documenti e le immagini dell'epoca*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile, Roma, O.GRA.RO, 2007, p. 8.

Proprio a causa dei gravi danni al sistema telegrafico, il Ministero delle poste e telegrafi dispose che venisse inviato nelle zone disastrose un Ispettore ministeriale con pieni poteri al fine di adottare tutti i provvedimenti necessari per ripristinare il servizio¹⁰.

Nelle prime ore successive alla prima grande scossa l'opera di soccorso fu molto incerta a causa della condizione precaria delle strade e dell'assenza di comunicazione in molte zone.

Come sempre, la prima opera di soccorso venne prestata dai militari di ogni regione: Reggimenti, Genio, Artiglieria, Bersaglieri, Fanteria, Alpini e Ferrovieri¹¹.

A Cosenza venne immediatamente costituito un Comando di zona Militare al fine di coordinare gli interventi nei Comuni limitrofi.

A Roma, intanto, il Capo di Gabinetto della presidenza del Consiglio decideva di avocare a sé la trattazione degli affari più importanti relativi al terremoto lasciando alla Divisione del Ministero dell'Interno il compito di inviare ai Prefetti le domande di sussidio oltretutto a disporre l'opera di gestione e controllo dei fondi.

I due primissimi provvedimenti presi d'urgenza dal Governo, registrati entrambi dalla Corte dei Conti con riserva, si limitarono a disporre i provvedimenti consuetudinariamente adottati in casi di emergenze di tal tipo.

Con regio decreto 22 settembre 1905 venne quindi disposta la sospensione della riscossione delle rate dell'imposta sui terreni, sui redditi di ricchezza mobile e sui fabbricati urbani e rustici, prevedendo, agli articoli 3, 4 e 5, la revisione straordinaria del reddito a favore dei privati e lo sgravio proporzionale, disposto d'ufficio, delle imposte.

Con conseguente regio decreto del 17 dicembre 1905 numero 633 venne ordinata la sospensione della sesta rata di imposta e sovrainposta sui terreni concessa ad alcuni Comuni.

Nessun accenno nei provvedimenti, però, ai problemi più grandi sentiti in quel momento dalle popolazioni ed in particolare, come ebbero a lamentarsi gli stessi funzionari e Prefetti, nessuna indicazione circa l'indirizzo generale per i funzionari locali che furono sostanzialmente lasciati in balia degli eventi.

¹⁰ Archivio Centrale dello Stato, (d'ora in poi ACS), Ministero dell'Interno, telegramma del 10.09.1905.

¹¹ S. Castenetto, M. Sebastiano, *Il Racconto storico, L'opera di soccorso e l'intervento dello Stato*, in *La cronaca del terremoto, Calabria 8 settembre 1905: dal terremoto alla ricostruzione. Il terremoto raccontato attraverso le cronache, i documenti e le immagini dell'epoca*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile, Roma, O.GRA.RO, 2007, p. 33.

Nulla di rilevante venne apportato dagli stessi Ispettori generali inviati dal Ministero dell'Interno che, invece di agevolare, portarono ancora più scompiglio a causa della confusione di ordini che venivano emanati da autorità differenti.

Per tentare di gestire in maniera più ordinata i soccorsi, il Governo affidò al Comando del Corpo d'armata la direzione di tutto ciò che si riferiva al terremoto e questo avvenne a pochi giorni di distanza dalla catastrofe¹². Questa avocazione di funzioni da parte dell'organo militare, però, durò per un brevissimo tempo in quanto il Ministero della Guerra dispose che l'opera dell'autorità militare si sarebbe solamente affiancata ma non sovrapposta a quella dei prefetti; pertanto, venne riorganizzata l'opera dei soccorsi che vide ora impegnate le autorità militari in maniera marginale vedendo, in primo piano, impegnati Prefetti e Genio Civile.

Presso quest'ultimo, infatti, venne costituito un apposito Ufficio Speciale provvisorio che dovette collaborare, non senza problemi, con il Prefetto competente territorialmente¹³. Intanto, la solidarietà nazionale ed internazionale non si fece attendere così, solerti, uomini e donne si adoperarono in vari modi per far giungere aiuti alle popolazioni danneggiate. Non mancò, ovviamente, l'azione organizzata dei Comitati di soccorso¹⁴; non appena si verificò la catastrofe, infatti, nelle diverse regioni d'Italia si diffusero copiosi i Comitati locali che vennero tutti coordinati dal un Comitato di Soccorso Nazionale presieduto dal Sindaco di Roma.

Le attività loro affidate furono di vario tipo e molto ben accolte dal Governo, il quale agevolò in vario modo l'azione degli stessi sia dando loro suggerimenti, informazioni ed indicazioni sia garantendo il trasporto gratuito sui mezzi ferroviari degli oggetti da loro inviati in Calabria¹⁵.

Sempre nei primi mesi dell'anno 1906 si assiste alla nascita, in via del tutto eccezionale, di un *Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto nelle Calabrie*.

¹² S. Castenetto, M. Sebastiano, *Il Racconto storico, L'opera di soccorso e l'intervento dello Stato*, cit., p. 45.

¹³ Regio decreto 6 ottobre 1905 n. 515.

¹⁴ S. Botta, *Politica e calamità*, cit., pp. 356 e ss.

¹⁵ S. Castenetto, M. Sebastiano, *Il Racconto storico, Dalla solidarietà alla ricostruzione: l'opera dei Comitati di soccorso*, cit., p. 163.

Si trattava di una soluzione frutto della contingenza del caso ritenendo, in generale, che per tali questioni fosse sufficiente l'operato del Gabinetto del Ministero dell'Interno ed, in particolare, della Divisioni seconda e terza.

Data l'eccezionalità dell'evento, su richiesta del Direttore della Divisione Terza, con decreto si dispose l'istituzione di un *Ufficio provvisorio* al quale assegnare personale della prefettura di Roma che si componesse di un segretario e di un ragioniere con funzioni rispettivamente amministrative e contabili¹⁶.

Sulla scia dell'ormai diffusa creazione di uffici speciali e data la necessità di coordinare le attività di ricostruzione post terremoto calabrese, nasceva nel febbraio 1906 l'*Ufficio dei servizi per i danni del terremoto delle Calabrie* con numero di protocollo 25.000 al quale, come vedremo, seguirà la nascita di un altro importante ufficio provvisorio.

Il malcontento generale della popolazione intanto aumentava; le testate dei periodici registravano quotidianamente questa crescente insofferenza denunciando i limiti e l'inadeguatezza della gestione dell'emergenza da parte del governo Fortis¹⁷. Le forti pressioni spinsero il Presidente del Consiglio a realizzare in tempi brevi un provvedimento di ampio respiro che potesse dare risposte adeguate alle istanze della popolazione. A tale scopo, venne nominata una commissione con il compito di predisporre un programma di ricostruzione da presentare alle Camere, sulla base delle indagini da questa condotte, venne poi stilato il disegno di legge approvato nel giugno del 1906.

Intanto, nei primi mesi del 1906, venivano emanati due regi decreti che continuavano a sospendere il pagamento delle imposte e sovrainposte, il primo emanato l'11 febbraio ed il secondo, registrato con riserva, il 22 febbraio. Con quest'ultimo venne sospesa la riscossione della prima rata delle imposte e sovrainposte e la rata bimestrale delle delegazioni del 1906 dei prestiti contratti dai Comuni e dalle Province con la Cassa depositi e prestiti e con la Sezione autonoma del credito comunale¹⁸. La legge per la Calabria non era ancora perfezionata quando, il 4 di aprile, si registrò una brusca accelerazione dell'attività del

¹⁶ ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto nelle Calabrie*, 1905, busta 2.

¹⁷ Sul punto si vedano le pagine di Salvatore Botta che riporta fedelmente le cronache dell'epoca tratte dai principali periodici italiani, S. Botta, *Politica e calamità*, cit., pp. 356 e ss..

¹⁸ Regio decreto 11 febbraio 1906 n. 69 e regio decreto 22 febbraio 1906 n. 71. Si segnala inoltre come, la sospensione delle rate dei prestiti fosse stata già sospesa in passato, provocando la medesima registrazione con riserva, con alcuni regi decreti dei mesi successivi al sisma.

Vesuvio che raggiunse il suo apice la notte tra il 7 e l'8 provocando la maggiore eruzione del XX secolo.

La prima bocca si era aperta sin dalla mattina del 4 aprile ma, a partire dalla notte del 7, alcune violente esplosioni, alle quali seguirono alcune scosse, segnarono il collasso della parte sommitale del Gran Cono provocando abbondanti colate di lava e la formazione di una densa nube eruttiva che iniziò a depositare cenere e lapilli nei paesi vesuviani. Il bilancio registrato dalla Prefettura di Napoli fu, solamente nei due comuni più vicini Ottaviano e San Giuseppe, di 197 morti e 71 feriti ma, nei comuni limitrofi, si registrarono altre perdite. L'eruzione, inoltre, aveva distrutto molte abitazioni ed edifici vari tanto che, alla fine della principale attività eruttiva, si contarono ben 35.000 profughi¹⁹.

Anche in quel caso gli ordini da Roma si limitarono all'invio sui luoghi distrutti di personale non specializzato, in particolare, per far fronte all'emergenza degli sfollati, si ordinò di inviare treni e navi da guerra a Torre Annunziata e Torre del Greco per mettere in salvo la popolazione che si era riversata sulle principali arterie della regione portando con sé a piedi ogni masserizia trasportabile. Intanto il Prefetto Caracciolo, sin dalle prime ore dell'8 aprile, aveva disposto che venissero istituiti alloggi di fortuna richiedendo tende al corpo militare e distribuendo vettovaglie, aveva ordinato inoltre, che venissero istituiti presidi sanitari ad opera dei medici disponibili e della Croce rossa e che il medico provinciale si assumesse la direzione e vigilanza speciale del servizio sanitario²⁰.

Sin dalla mattina dell'11 il Governo con decreto disponeva la sospensione delle imposte dirette ed incaricava i Sindaci dei Comuni colpiti di prendere accordi con società private e congregazioni di carità per meglio garantire le opere di soccorso dagli stessi ritenute più urgenti²¹. Nei giorni successivi prese invece disposizioni di vario tipo

¹⁹ Si ricorda poi che, nei giorni successivi, le fortissime piogge di polveri vulcaniche devastarono gli edifici tanto che Ottaviano venne soprannominata la "la nuova Pompei". A Napoli l'eruzione provocò il crollo di una tettoia del mercato di un quartiere provocando la morte di 11 persone ed il ferimento di 35. Le informazioni sono state reperite presso il portale dell'INGV, Sezione Napoli, Osservatorio Vesuviano <http://www.ov.ingv.it/ov/it/vesuvio/storia-eruttiva-del-vesuvio/eruzione-del-1906/vesuvio-1906.html>; S. Botta, *Politica e calamità*. cit., pp. 420 e ss..

²⁰ ACS, *Ministero dell'interno. Direzione generale amministrazione civile. Divisione servizi speciali. Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto nelle Calabrie e dell'eruzione del Vesuvio 1906-1936, Categoria 25.000.8: Eruzione Vesuvio*, busta 1.

²¹ ACS, *Ministero dell'interno. Direzione generale amministrazione civile. Divisione servizi speciali. Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto nelle Calabrie e dell'eruzione del Vesuvio 1906-1936, Categoria 25.000.8: Eruzione Vesuvio*, busta 1.

riguardanti: le opere di soccorso da svolgere con compagnie di zappatori e squadre del Genio Civile; le questioni sanitarie, con particolare riferimento alla prevenzione di eventuali rischi legati allo scoppio di epidemie e altre relative all'ordine pubblico. Il giorno 12 aprile, con decreto del Procuratore generale Com. Capaldo, veniva istituito un Comitato centrale con il compito di gestire i fondi pervenuti dal Governo e dalla carità privata.

Il 19 aprile, intanto, arrivò puntuale il regio decreto contenente la sospensione della riscossione delle imposte erariali sui terreni e sui fabbricati; il provvedimento, il numero 140 registrato con riserva dalla Corte dei Conti il 30 aprile 1906, disponeva la sospensione della riscossione della seconda rata del 1906 delle imposte erariali sui terreni e fabbricati per i comuni indicati. A questo decreto seguirono, sempre con registrazione con riserva, il regio decreto 25 aprile n. 214 e il regio decreto 14 giugno numero 250, i quali disponevano la sospensione della riscossione delle rate successive. Finalmente, il 25 giugno 1906 il Parlamento approvava la legge numero 255, un provvedimento fortemente atteso dalle popolazioni e significativo per le novità introdotte.

3. Dalla legislazione di emergenza alla legislazione per la ricostruzione. Le leggi 25 giugno 1906, 16 luglio 1906 e 9 luglio 1908

Il pacchetto di leggi messe a punto dopo le sciagure del 1905 e 1906 rappresentarono un passaggio fondamentale nella legislazione d'emergenza per le pubbliche calamità. In questi provvedimenti, da un lato, si incontrava un programma di interventi che mirava all'azione di sostentamento e sollievo dei danneggiati e alla ricostruzione fisica e morale delle zone colpite, dall'altro, si introducevano in un corpo normativo ben strutturato (un testo di 98 articoli divisi in titoli per la principale legge, quella del 25 giugno 1906 numero 255 più le aggiunte contenute negli altri due) strumenti speciali studiati appositamente per ricostruire secondo nuovi criteri le zone distrutte.

Focalizzandoci sulla legge principale, la numero 255, vediamo come la stessa fosse strutturata in sette titoli: provvedimenti a favore dei danneggiati, opere pubbliche, credito agrario, provvedimenti per l'agricoltura, rimboschimento e conservazione dei boschi, scuole professionali e provvedimenti tributari.

L'articolo 1, per prima cosa, convertiva in legge tutti i regi decreti con i quali erano state sospese le rate delle imposte sui terreni e sui fabbricati dopo quasi 9 mesi dalla loro emanazione.

Il primo titolo nel complesso era dedicato all'azione più immediata, quella necessaria a sostenere le popolazioni, ma conteneva anche i mezzi utili per sostenere finanziariamente enti pubblici e privati cittadini nell'ottica della ripresa nel lungo periodo.

Strumento principe, ancora una volta, fu quello dei mutui agevolati e dei prestiti secondo differenti tipologie.

Sulla scia della disciplina messa a punto per la Liguria (le cui due leggi divennero la normativa di riferimento) si accordava: una prima tipologia di mutuo e di prestito studiata per finanziare Province e Comuni secondo modalità, tempi e limiti legislativamente previsti, ed una seconda categoria di mutui ipotecari per i privati al fine di procurare loro i mezzi necessari per le ricostruzioni e le riparazioni. Per questa seconda tipologia di finanziamento tutte le attività erano attribuite ad un'apposita sezione temporanea dell'Istituto di credito agrario (istituito in quella occasione) costituita a Catanzaro. Tutta la disciplina poi, in conformità a quella ligure, prevedeva: prove per il legittimo possesso secondo le norme della legge 5447 per la Liguria in deroga alle norme di diritto civile comuni, ipoteche a garanzia dei mutui agevolati con priorità assoluta sopra ogni altra iscrizione ipotecaria preesistente, esercizio delle operazioni di prestito e mutuo in deroga alla generale disciplina di cui al Testo unico 16 luglio 1905, sostegno dello Stato nella misura e nei termini previsti dalla legge ed esenzioni fiscali per tutte le operazioni di mutuo fatte dalla sezione temporanea.

All'articolo 11, rinviando ad apposito regolamento e consolidando la prassi da poco sorta, si stabiliva che tutte le opere di restauro e costruzione dovessero essere conformi alle norme edilizie appositamente studiate per il territorio. Procedendo nella lettura all'articolo 27, venivano ammessi al mutuo non solo i proprietari ma anche gli usufruttuari degli stabili danneggiati e i creditori ipotecari arricchendo di molto la lista dei richiedenti le somme a mutuo.

Sempre in questo primo titolo e nel VI si trovava poi la seconda tipologia di strumenti utilizzati dal legislatore in caso di calamità anche nelle prime esperienze post unitarie: i provvedimenti tributari volti ad agevolare i privati nei primi anni successivi alla catastrofe.

Nella legge, infatti, si autorizzava l'esonero della 5° e della 6° rata d'imposta e sovrainposta sui terreni e sui fabbricati urbani e rustici, si prorogavano le domande per la revisione straordinaria del reddito e si disponevano una serie di sgravi e agevolazioni d'imposta.

Nel titolo II invece, intitolato Opere pubbliche, si trovavano inseriti alcuni articoli relativi ai provvedimenti speciali volti a provvedere alle opere straordinarie da realizzare nei luoghi colpiti e, anche in questo caso ovviamente, si ritrovava il secondo istituto protagonista della legislazione eccezionale: le espropriazioni per la realizzazione di opere pubbliche.

Sul punto, queste norme andavano lette con quelle che si promulgarono poco dopo: la legge 19 luglio 1906 n. 390 portante provvedimenti per il Vesuvio e la legge 9 luglio 1908 n. 455 che andavano a completare la disciplina ormai consolidata in tema di espropriazioni caratterizzata da alcuni principi cardine. Il primo era quello riguardante i criteri per la determinazione dell'indennità contenuti nell'articolo 31 della legge del 1906 nel quale si rinviava alla legge del 1897 per la Sardegna che, a sua volta, richiamava interamente i criteri indicati nella legge per il risanamento di Napoli. I criteri, come già era stato stabilito in precedenza in occasione di altre sciagure, disponevano che la valutazione, non più affidata a periti ma ad apposita commissione, fosse fatta sulla base del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché questi avessero avuto la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione. Il secondo, invece, riguardava gli organi cui era preposta la determinazione dell'indennità stessa che, in deroga alla normale procedura, erano solamente di natura eccezionale in quanto appositamente creati secondo un sistema del tutto inedito.

Nei titoli successivi della legge si incontrava, infine, la disciplina dettagliata rivolta ai più disparati settori del diritto e pensata in un'ottica ampia volta alla rinascita del Mezzogiorno e contenente, quindi, una serie di strumenti in grado di renderla economicamente autonoma.

Guardando al testo nel suo complesso è necessario evidenziare gli elementi importanti ai fini del nostro discorso. La prima riflessione è quella sull'utilizzo dello strumento dei mutui di favore. La questione nasceva per il fatto che tale istituto faceva sorgere problemi di vario ordine. Il primo era quello relativo all'elevato impegno economico a carico dello Stato che veniva impegnato a versare somme ingenti per periodi molto lunghi. Nel caso dei mutui contratti da Province e Comuni, infatti, l'impegno economico dello Stato

era pari alla metà dell'intera somma dovuta e si concludeva dopo 50 anni dall'avvenuta stipula, per il caso di mutui o prestiti contratti dai privati, invece, il periodo si riduceva a 30 anni.

Il secondo ordine di problemi era quello cui faceva riferimento il senatore Vitelleschi in sede di discussione della legge istitutiva dei mutui agevolati del 1888 in occasione della quale, denunciò la scellerata tendenza ad utilizzare il decreto legge per adottare questo tipo di istituto con la pretesa di risolvere "ardue questioni giuridiche" che avrebbero col tempo assunto «l'importanza di precedenti legislativi (che avrebbero fatto strada) ad altri istituti che per la via maestra non riuscirebbero ad introdursi»²².

La scelta di introdurre, nonostante tutto, questo strumento aveva prodotto il risultato paventato dal senatore, quello cioè, di riproporre ogni volta questo mezzo finanziario che sembrava l'unico in grado di sostenere la rinascita della zona interessata dalla catastrofe. Come vedremo, questa stessa disciplina, con tutte le numerose deroghe al diritto comune, la ritroveremo alla fine "codificata" nel testo unico del 1913 e poi ancora in quello del 1917, che ne sancirono l'ingresso stabile nell'ordinamento dopo una prassi consolidatasi in circa 20 anni, così come si fece anche per le espropriazioni di pubblica utilità²³.

A meno di un mese di distanza dalla legge 255 il Governo Giolitti varava un'altra importante legge per le sciagure campane, la legge 3 agosto 1906 n. 390, *Legge portante provvedimenti a favore dei danneggiati dalla eruzione del Vesuvio dell'aprile 1906*. Il testo, promulgato subito dopo l'attesa legge 255, venne formulato sulla falsariga di quest'ultimo. Nel titolo primo si autorizzò la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui di favore a Comuni e Istituti di beneficenza secondo la disciplina nello stesso contenuta e, al fine di ottenere una gestione più agevole delle attività, tutte le funzioni di direzione straordinaria vennero affidate a Regi Commissari che assunsero la gestione in sostituzione dei Consigli Comunali per i quali si dispose lo scioglimento. Ai Commissari Straordinari inoltre, venne concessa l'assunzione, ex articolo 13 della legge 390, oltre che delle attribuzioni previste dalla legge comunale e provinciale, di tutti i poteri in linea d'urgenza del Consiglio Comunale secondo una procedura volta a garantire il controllo sull'operato di questi ultimi.

²² L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 630.

²³ D. Spinelli, *La natura giuridica del diritto a mutuo nella legislazione di favore per le zone danneggiate dal terremoto del 1908*, in «Diritto e pratica commerciale», vol. I, 1930, p.383.

Proseguendo nella lettura del provvedimento, al titolo III della legge dedicato ai provvedimenti dei privati, si incontrava una suddivisione in due parti: la prima dedicata agli sgravi tributari e la seconda alla disciplina dei prestiti e dei mutui di favore. Per prima cosa si dispose la conversione dei regi decreti sospensivi delle rate sulle imposte della ricchezza mobile che furono presi d'urgenza dopo il disastro. L'articolo 26, in particolare, disponeva²⁴ lo sgravio definitivo per i fabbricati urbani distrutti o resi inagibili o inservibili dal giorno della distruzione o della inabilità o inservibilità degli stessi²⁵ e la revisione parziale dei redditi, disposta d'ufficio, per i fabbricati urbani che avevano solamente subito una diminuzione del valore locativo.

Per quanto concerneva le disposizioni generali, infine, dedicate alle opere di costruzione, non poteva mancare il richiamo alle espropriazioni, la cui disciplina seguiva pedissequamente quella ormai consolidata a partire dal risanamento della città di Napoli.

In questa materia, la disciplina contenuta nella legge del 1906 doveva essere letta in un quadro più generale disegnato da questa legge e da quella promulgata due anni dopo, nel luglio del 1908, per la Basilicata.

Nei mesi successivi vennero promulgati altri provvedimenti: il regolamento attuativo speciale per l'esecuzione della legge per il Vesuvio, il regolamento per le ulteriori norme edilizie e altri provvedimenti di minore importanza sul punto.

Le sciagure, tuttavia, sembrava non finissero mai così l'anno seguente, il 23 ottobre del 1907, il Governo Giolitti si trovò nuovamente a fronteggiare un altro terremoto che colpì la provincia di Reggio Calabria, avendo come epicentro Ferruzzano. Il sisma fu di magnitudo momento 5.93, intensità sufficiente per radere al suolo interi abitati e provocare centinaia di vittime²⁶. I dati ufficiali riportarono 167 morti e 88 feriti con una percentuale molto elevata nel Comune di Ferruzzano.

²⁴ Si rammenta che, nel capitolo secondo, erano state segnalate, in occasione del terremoto della Provincia di Messina del 1894, le medesime anomalie, denunciate all'epoca anche da Luigi Fulci, circa la disciplina degli sgravi definitivi. La principale irregolarità risiedeva nell'aver previsto come titolo di sgravio la necessità di straordinarie riparazioni che, generalmente, erano escluse. Seconda anomalia risiedeva, invece, nel considerare come titolo di sgravio il terremoto, come causa specifica che legittimava la diminuzione del reddito disposta d'ufficio.

²⁵ Come faceva notare sempre Luigi Fulci, anche il termine fatto decorrere dal giorno della catastrofe, rappresentava un'anomalia in quanto, la legge del 1889, prevedeva l'operatività dello sgravio solamente a partire dall'anno successivo.

²⁶ I comuni danneggiati furono 98, i danni, secondo le relazioni del Genio civile, furono massicci a causa della scarsa qualità dei materiali e delle tecniche edilizie assolutamente sommarie.

In totale gli edifici danneggiati furono 19.646 e molti in maniera grave tanto da dover essere demoliti²⁷. In quell'occasione, sin dal giorno 25, venne istituito un Comitato governativo di soccorso con l'incarico di provvedere alla gestione delle offerte in denaro elargite dai privati e dalle varie amministrazioni offrendo ricoveri, mense e vestiario agli sfollati.

Per far fronte alla tragedia, si emanarono i decreti per la sospensione delle imposte mentre in Parlamento si preparava un nuovo progetto di legge che, sulla scia dei precedenti decreti, potesse offrire una serie di agevolazioni fiscali e tributarie e, soprattutto, che predisponesse prestiti o mutui per risollevarle le sorti della intera area. Il 29 dicembre si emanava, quindi, la legge 25 giugno 1908 n. 355 nella quale si ratificavano i decreti sospensivi delle imposte e si davano una serie di disposizioni, poi, nel luglio dello stesso anno, seguì la legge 9 luglio 1908 numero 445.

Dopo essersi soffermati sul peso dell'utilizzo di istituti nuovi o modificati per l'occasione, è necessario considerare il secondo aspetto importante di questa legislazione, quello relativo alle modifiche all'apparato amministrativo.

Per la prima volta, infatti, assistiamo alla nascita dell'*Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto nelle Calabrie e Sicilia e dell'eruzione del Vesuvio*, ufficio provvisorio che venne istituito presso il Ministero dell'Interno, Direzione generale amministrazione civile, Divisione servizi speciali. Era evidentemente una soluzione temporanea, tuttavia, non era da sottovalutare la scelta di istituire un organo centrale che si dedicasse solamente alla gestione degli affari, anziché farlo trattare dal Gabinetto, proprio perché si sarebbe potuto in tal modo «provvedere con unità di direzione e di criteri, con opera sollecita, continua ed intensa»²⁸ anche alla luce della istituzione di una Commissione che avrebbe dovuto dare attuazione ai provvedimenti per la Calabria.

²⁷ Tutte le indicazioni sono state reperite presso il portale *The Catalogue of strong earthquakes in Italy*, <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/20606.html>

²⁸ ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto nelle Calabrie*, 1905, busta 2.

Proprio questa Commissione, infatti, veniva istituita per dare attuazione alla legge 255/1906 e si insediava presso gli uffici del Ministero dei Lavori pubblici con l'incarico di prendere tutti i provvedimenti necessari circa: il riparto dei sussidi, le domande di prestiti da parte di Province, Comuni ed Opere pie, sul piano regolatore da formarsi e sulle richieste di mutui.

Dal punto di vista periferico, invece, la struttura sembrava rimanere la medesima senza inserire elementi di novità come, al contrario, era accaduto per la Basilicata. La scelta in tal caso si orientò nel senso di evitare nuove amministrazioni decentralizzate dividendo tra gli Enti locali esistenti, quali organi collegiali, Prefetto e Genio Civile, i compiti per l'attuazione della legge accrescendo, in particolare, i poteri del primo²⁹.

La legislazione speciale, ed in particolare il Regolamento generale per i provvedimenti a favore della Calabria approvato con R.d. 24 dicembre 1906 n. 670, ampliò enormemente le attribuzioni del Prefetto attribuendogli buona parte delle procedure necessarie per ottenere le anticipazioni dei sussidi a favore degli Enti³⁰.

Diversamente si agì per il caso del Vesuvio. In questa occasione si preferì, per alcuni Comuni colpiti, procedere allo scioglimento dei Consigli comunali per affidare la gestione ai Regi Commissari, ai quali, furono accordati poteri che andavano oltre quelli che la legge comunale e provinciale assegnava all'organo collegiale.

Sulla stessa scia dei provvedimenti precedenti si agì poi, per quanto concerneva la possibilità di modificare gli ordinari istituti e materie normalmente previsti dalle norme di diritto comune. Sul tema, sorvolando sull'utilizzo dello strumento finanziario dei mutui di favore sul quale ci si è già soffermati, è necessario fare una breve riflessione sulla disciplina delle espropriazioni.

Ancora una volta, infatti, si rivelò lo strumento più versatile ed adatto in occasione di situazioni eccezionali, tanto da essere sempre contenuta nelle disposizioni, quelle delle leggi 255, 390 e 455, le quali derogavano la disciplina ormai lontana del 1865. Proprio le procedure di esproprio, pensate per dare attuazione ai piani regolatori, si caratterizzarono per la loro specialità così come l'eccezionalità degli organi competenti per la loro applicazione.

²⁹ G. Cingari, *Storia della Calabria dall'Unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1982, pp. 159 e ss.; G. Melis, *Storia dell'Amministrazione italiana*, cit., p. 241; G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno*, cit., p. 489.

³⁰ Per un'analisi sul punto si rinvia a G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno*, cit., p. 489.

I due elementi nuovi e derogatori riguardavano i criteri per la determinazione dell'indennità e gli organi cui era demandata la determinazione stessa.

In tutte e tre le leggi, infatti, si istituirono Collegi arbitrali permanenti con il compito di determinare l'indennità e di decidere sui casi di contestazione relativamente alle somme ritenute idonee, sui danni eventualmente arrecati ai privati e sull'esercizio delle opere rinviando, per la disciplina di dettaglio, alla legge speciale per Napoli e non più alla lontana legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità.

Come denunciava Giunio Sabbatini questa speciale legislazione non diede vita ad un tipo unico di giurisdizione speciale, ma a differenti soluzioni che non furono che il risultato di una cattiva opera legislativa. Concludeva sul punto l'autore «il legislatore, non soltanto ha ingenerato difficoltà pratiche e inique sperequazioni, ma ha dimostrato altresì di non possedere quei criteri direttivi sicuri e fermi, quella conoscenza matura degli istituti, che sono condizione indispensabile di illuminati ed efficaci provvedimenti»³¹

Anche in tema di mutui e prestiti, come di consueto, le leggi introdussero una serie di strumenti che seguivano procedure inedite che, vista la frequenza con cui si incontravano nelle legislazioni speciali, sembra risultassero i più congeniali al legislatore di inizio secolo proprio perché apparivano «le più idonee ad aggregare, attorno all'iniziativa dal centro, le classi locali periferiche, coinvolgendole di volta in volta nei benefici della nuova legislazione e nella concreta gestione dell'intervento»³².

In conclusione, si trattava di un complesso di strumenti in grado di far fronte alle esigenze dettate dagli eventi calamitosi che, gradualmente, venne ad arricchirsi tanto da trasmettere «per contagio da un testo legislativo a quello successivo» un vero corpo normativo tale da poter essere considerato quasi un corpus autonomo di leggi.

Su questa scia seguirono i provvedimenti successivi fino alla legge generale 9 luglio 1908 n. 445 denominata *Provvedimenti per la Basilicata e la Calabria, consolidamento di frane minaccianti abitati e trasferimenti di abitati in nuova sede* nella quale era possibile incontrare altre disposizioni sui mutui di favore ed un'altra figura, quella del Commissario civile (art. 24) per le opere pubbliche ed il rimboschimento in Basilicata, che coincise con la persona del Prefetto di Potenza il quale veniva ad essere coadiuvato da un organismo collegiale, il Consiglio del commissariato, che avrebbe dovuto fare proposte e dare pareri al Commissario

³¹ G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. III, cit., p. 454.

³² G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno*, cit., p. 489.

civile nelle attività alle quali lo stesso era preposto (art. 27)³³. Ci si stava ormai avviando verso quella nuova fase, così come ha sostenuto Massimo Severo Giannini, della seconda differenziazione³⁴.

4. Il sistema speciale prima della “codificazione” del 1913

Dalla lettura dei testi normativi e delle vicende che provocarono la loro promulgazione emergono alcuni aspetti interessanti sui quali è importante soffermarsi.

Come si è visto nei paragrafi precedenti, dall’Unità alla fine degli anni ’80 il sistema italiano non vantava nessun apparato idoneo alla gestione di una calamità di qualunque natura così come di un corpo normativo contenente strumenti adeguati potendo contare solamente sull’operato del Genio civile, che agiva solamente in una fase successiva, e sull’opera degli impreparati amministratori locali e del Prefetto i quali agivano in totale assenza di un protocollo. Questo stato di cose iniziò lentamente a mutare a partire dalla fine degli anni ’80 quando si assistette ad un primo cambio di rotta su due fronti: quello degli apparati e quello delle misure adottate. La risposta normativa relativa al primo aspetto si concretizzò nella nomina di commissari straordinari e nell’istituzione di organismi temporanei costituiti al fine di garantire il funzionamento di speciali procedure pensate appositamente per agevolare l’ottenimento di fondi, la stipula di mutui, gli sgravi etc.

Riguardo il secondo aspetto, invece, il legislatore individuò sin da subito uno strumento prezioso, il mutuo di favore, per agevolare l’opera di ricostruzione. Questo istituto, nato per un caso in particolare, il terremoto in Liguria, risulterà così versatile da non poter essere più abbandonato nonostante la disciplina speciale che lo stesso prevedeva in tema di ipoteche, prova etc. Accanto a questo non potè poi mancare l’istituto della espropriazione d’urgenza che subì anch’esso, in occasione dei diversi eventi, alcune modifiche.

A questo primo passaggio seguì il secondo, quello collocabile negli anni delle terribili catastrofi in Calabria e in Campania dei primi del XX secolo, che si può definire il momento della “transizione”. Per quanto concerne gli apparati, non assistiamo ancora alla stabilizzazione (che avverrà di lì a poco) ma compare per la prima volta l’Ufficio provvisorio

³³ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 636.

³⁴ M. S. Giannini, *Problemi dell’amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, cit., p. 566.

per i danneggiati. Lo Stato italiano si muniva finalmente di un ufficio preposto a svolgere solamente le opere preposte alla gestione di tutte le questioni legate alla fase post sisma inserendolo all'interno dell'apparato amministrativo ordinario. Accanto a questa un'altra grande novità deve essere evidenziata ora quella relativa al secondo aspetto, quello delle misure offerte.

Il mutamento, evidentemente, non risiedeva tanto nel richiamo a strumenti ormai noti come quello del mutuo, delle sospensioni di imposte e delle espropriazioni, ma nella scelta di fornire un complesso testo normativo, la legge numero 255, che si componeva di tanti titoli che toccavano i diversi aspetti legati all'emergenza di tale natura dando così una prima risposta normativa più completa.

L'eccezionalità degli eventi aveva generato nel legislatore la convinzione che, gli strumenti da offrire per dare soluzioni valide, dovessero essere anch'essi "eccezionali".

I nuovi "operatori dell'emergenza"³⁵ venivano così muniti di strumenti, procedure ed istituti in grado di garantire una maggiore efficienza in virtù di quella presunta agevolazione sulle attività necessaria all'opera di ricostruzione, tanto da arrivare a configurare un primo corpus normativo preposto alla gestione delle calamità occasionate da un evento tellurico.

³⁵ Emergenza che, in quel caso, faceva riferimento non solo alle calamità, ma alla situazione disastrosa in cui versava l'intera Calabria.

Capitolo VII

Il Terremoto del 1908

La legislazione d'emergenza prende forma

1. La catastrofe calabro - messinese del 28 dicembre 1908

Il disastro tellurico del 28 dicembre del 1908, che ebbe come teatro l'area ricompresa tra Reggio Calabria e Messina, fu uno dei più grandi disastri del XX secolo, una tragedia di proporzioni epiche che rimase (e lo è tuttora) nell'immaginario della popolazione, non solo italiana, ma europea, tanto fu grande e profondo il perturbamento che produsse nell'immaginario collettivo.

Il terremoto si manifestò con una forza di magnitudo momento 7.1 (X grado della scala Mercalli) alle 5.20 circa della mattina del 28 dicembre del 1908. Alla scossa seguì poi un violento maremoto che sconvolse totalmente l'impianto urbano delle due città principalmente colpite, Messina e Reggio Calabria, provocando, secondo le stime, circa 80.000 vittime¹.

La tragedia, ancora oggi molto studiata, ebbe un impatto gravissimo per quanto concerneva l'ingentissimo numero di perdite umane, per i danni economici subiti in tutta l'area geografica coinvolta e per i numerosi aspetti legati alla vita politica ed istituzionale, oltreché giuridica, delle regioni coinvolte.

¹ Si deve sottolineare come, la suddetta stima, fu comunque inferiore rispetto al numero effettivo di perdite . Il primo problema fu rappresentato dalla perdita delle strutture preposte alle operazioni di Stato Civile che comportò, inevitabilmente, l'impossibilità di una stima più precisa. A ciò si aggiunse che, moltissimi cadaveri, vennero risucchiati delle acque durante il violento maremoto e mai più restituiti. Ciò comportò che, salvo il caso di superstiti che avessero richiesto, per vari motivi, il riconoscimento della morte presunta (per la cui disciplina, come vedremo, furono introdotte varie deroghe al Codice Civile) non vennero conteggiate tutte le persone per le quali non venne richiesto il certificato di morte presunta. Informazioni reperite presso il portale dell'Ingv, Catalogue of strong earthquakes in Italy, http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/21318.html#comment_5 (ultimo accesso 13 giugno 2016); S. Botta, *Politica e calamità: Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma, Rubbettino, 2013, pp. 419 e ss.; R. Ugolini, *Il terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908*, in *Dalla pubblica calamità alla protezione civile*, a cura di S. Magliani, U. Romano, *Risorgimento, idee e realtà*, Nuova serie, XXXIII, Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore, 2007.

Per quanto concerne il primo aspetto, il numero così elevato di vittime «d'ogni ordine e classe d'ogni età»², portò ad una vera e propria alterazione della dinamica demografica tanto da avere ricadute in ambito regionale³. Per il tessuto sociale, infatti, il terremoto fu devastante perché portò, in modo del tutto repentino, al dissolvimento di ogni gerarchia, al sovvertimento degli status di interi nuclei familiari ed alla modificazione dei rapporti di parentela a causa dell'allontanamento forzato⁴.

Questa disgregazione sociale, alla quale inevitabilmente seguì quella del tessuto economico⁵, ebbe quindi un impatto catastrofico sulla demografia siciliana tanto che, come si è recentemente calcolato, tale evento costituì un episodio di mortalità catastrofica paragonabile soltanto all'infezione colerosa del 1867 e alla pandemia influenzale del 1918⁶.

A causa del crollo repentino di qualunque struttura sociale e, in molti casi, della perdita fisica di moltissimi uomini delle istituzioni, vittime loro stessi della catastrofe, si verificò il secondo aspetto destabilizzante.

Il Governo, infatti, si trovò a dover agire prendendo provvedimenti che, come venne affermato dallo stesso regio decreto proclamante lo stato d'assedio, furono generati dalla immane necessità di far fronte ad una situazione «per certi effetti identica e per altri più grave di quella che si verifica nei territori in stato di guerra»⁷.

² *Atti parlamentari del Regno, (d'ora in poi APR), Discussioni della Camera dei Deputati, Leg. XXII, sessione 1904-1909, vol. XX, tornata del 8 gennaio 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 2498.* Aspetto da non sottovalutare era quello dello stravolgimento dell'intera popolazione, perché solo in poche altre occasioni, come venne ricordato dal filosofo Augusto Placanica, ci si impressionò per la forza di un evento così forte tale da stravolgere chiunque senza alcuna distinzione di ceto. A. Placanica, *L'uomo e l'evento. Casamicciola-Casamicciola: dal dramma alla metafora, in Augusto Placanica, Scritti*, a cura di M. Mafri, S. Martelli, vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 437-449.

³ G. Longhitano, *La dinamica demografica*, in «Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. La Sicilia», vol. V, Torino, Einaudi, pp. 985-1013.

⁴ G. Barone, *Egemonie urbane e potere locale*, in «Storia d'Italia Le regioni dall'unità ad oggi. La Sicilia», Torino, Einaudi, vol. V, 1987, p. 361.

⁵ Come rivelano i dati, infatti, in seguito al terremoto il tasso di emigrazione, già elevato, salì inesorabilmente. Se nel periodo 1881-1901, il dato era di 10.000 persone ogni anno, nel decennio 1901-1911 il numero salì a 19.000 arrivando alla cifra di 28.500 nel periodo 1911-1921 uno dei livelli più alti raggiunto prima della seconda guerra mondiale. Longhitano G., *La dinamica demografica*, cit., pp. 1004 e ss..

⁶ Informazioni reperite presso il portale dell'Ingv, Catalogue of strong earthquakes in Italy, http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/21318.html#comment_5.

⁷ Regio decreto 3 gennaio 1909 n. 1 che dichiarava lo stato di guerra nel Comune di Messina e nei Comuni del Circondario di Reggio Calabria.

Questo comportò, inevitabilmente, un'avocazione di poteri da parte dell'esecutivo vista solo in rare occasioni, così come denunciarono molti⁸, ed una conseguente centralizzazione delle funzioni in capo a pochi funzionari dello Stato che furono chiamati a svolgere un'azione eccezionale che continuò ad ampliare, in quantità e qualità, sempre più nel corso degli anni divenendo capillare in moltissimi settori che tradizionalmente erano stati affidati alla sfera privata⁹.

Come vedremo nel prossimo paragrafo, infatti, sin dai primi giorni di gennaio, il Governo avviò un'intensissima attività legislativa d'urgenza emanando, in particolare, due provvedimenti che fecero enormemente discutere generando fiumi di inchiostro per l'ampiezza dei poteri conferiti al potere esecutivo¹⁰.

2. Il Regio decreto del 3 gennaio 1908 n. 1 che dichiara lo stato d'assedio nel comune di Messina e nei comuni del circondario di Reggio Calabria e il Regio decreto del 8 gennaio 1909 n. 10

«Vista la necessità e l'urgenza improrogabile di provvedere, immediatamente, a tutti i servizi pubblici venuti meno, ed all'ordine e alla sicurezza; visto che è cessata di fatto la giurisdizione ordinaria e che è impossibile ricostruirla subito...è dichiarato lo stato d'assedio nel comune di Messina e nei comuni del circondario di Reggio Calabria»¹¹.

⁸ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, Padova, Tipografia Giov. Batt. Randi, 1909, p. 4. Il quale precisava che, nei casi nei quali erano stati presi provvedimenti di tal tipo, era sempre contenuto nel testo l'obbligo di conversione postuma in legge, cosa che, in tale occasione, non avvenne lasciando al Governo una forma di delegazione in via generica mai vista prima.

⁹ G. Barone, *Egemonie urbane e potere locale*, cit., p. 362.

¹⁰ S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. I, parte 1, 1909, pp. 25-272; S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. I, 1909, pp. 137-155; F. De Luca, *Lo stato d'assedio, la fucilazione e le pubbliche calamità*, in «Rivista di diritto penale e sociologia criminale», vol. X, 1909, pp. 122-137; I. Tambaro, voce *Poteri straordinari*, in «Digesto Italiano», vol. XIX, parte I, Torino, Utet, 1924, pp. 195-199; L. Rossi, *L'ordinamento dello stato d'assedio nelle ultime leggi italiane*, in *Scritti di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 236-263.

¹¹ Regio decreto 3 gennaio 1909 numero 3.

Con l'alibi di dover prevenire i saccheggi¹² in tutta l'area del messinese prostrata dall'immane cataclisma, il Governo Giolitti, nella giornata del 3 gennaio, proclamò lo stato d'assedio fittizio che, con regio decreto 8 gennaio del 1909 n. 10, estese all'intero circondario di Messina.

La furia distruttrice aveva spazzato via gran parte dei suoi abitanti compresa buona parte della classe dirigente, dei medici, dei soldati e delle autorità dei comuni affacciati sullo Stretto gettando nel caos, in una situazione già a limite, l'intera area.

Nell'esigenza, quindi, di ristabilire, anche se in via provvisoria e con mezzi eccezionali, una qualche forma di autorità in quei luoghi, non si esitò a prendere tale decisione.

Il provvedimento non passò, tuttavia, del tutto inosservato. Se da una parte si intravedeva come improrogabile la necessità di agire per salvaguardare l'ordine pubblico oltreché garantire tutti i servizi pubblici ormai venuti meno dopo il terremoto, molti dubbi suscitò tale scelta soprattutto dopo la decisione di estendere lo stato d'assedio ad un'area ancora più vasta.

L'onorevole Faranda, sin dal giorno successivo alla tragedia, sollevò le sue critiche e perplessità alla Camera chiedendosi come mai si fosse optato per l'estensione del decreto piuttosto che limitarla alla sola area sommersa dalle macerie dato che, questa situazione, sarebbe rimasta tale per un lungo periodo e non si poteva pensare di mantenere lo stato d'assedio per tanto tempo in un'area di circa 200.00 km. Aggiungeva l'onorevole che, se Messina risultava un ormai desolato cumulo di macerie, le città limitrofe del circondario, seppur distrutte, erano ancora abitate da circa 40.000 persone. L'aver esteso il provvedimento n. 3 a questi luoghi significava, quindi, condannarli a subire un ulteriore disastro che si aggiungeva al primo¹³.

Le lamentele rimasero inascoltate ed il provvedimento continuò il suo corso venendo dichiarato cessato solo nei primi giorni di febbraio¹⁴. Come noto, l'utilizzo della proclamazione dello stato d'assedio, a prescindere dallo stato di guerra con un esercito nemico, aveva trovato largo uso nella prassi italiana e affondava le radici in una tradizione consolidatasi lungo tutto il periodo

¹² *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXII, sessione 1904-1909, vol. XX, tornata del 9 gennaio 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 24997.

¹³ Le lamentele non tardarono ad arrivare anche dal mondo socialista. Dalle pagine dell'«Avanti!», infatti, venne criticata aspramente questa scelta e denunciato come, in realtà, il provvedimento fosse stato adottato solamente per «sopprimere le lungaggini e le complessità della legge comunale per permettere l'azione pronta di una specie di dittatore, e non ha messo capo che all'applicazione lenta, contraddittoria, impacciante dei regolamenti e dei codici militari». *Lo stato d'assedio*, in «L'Avanti!», 15 gennaio 1909.

¹⁴ Regio decreto del 6 febbraio 1909 n. 46.

risorgimentale e che trovò conferma, nell'Italia unita, con i decreti reali emanati nel 1862 per le province meridionali¹⁵.

I numerosi problemi attorno al tema che sembravano non attanagliare il potere politico di allora, ma sui quali, tuttavia, tante parole furono spese dalla dottrina dell'epoca, erano quelli legati alla mancanza di una legge che prevedesse e disciplinasse lo stato d'assedio e quelli circa l'uso distorto che conseguentemente ne faceva il Governo. A questi, infine, si aggiungeva il caos che era derivato dall'aver confuso l'esercizio dei poteri durante lo stato d'assedio con quello esercitabile nel caso di conferimento dei pieni poteri che prevedevano, al contrario dei primi, una delegazione legislativa¹⁶.

Se, infatti, la definizione più corretta di stato d'assedio era quella di «posizione eccezionale in cui può trovarsi una piazza, una città o un paese intero assediato o minacciato da un esercito nemico»¹⁷ la mancanza di una legge che ne disciplinasse modalità e contenuto, visto che il Codice penale per l'esercito all'articolo 243 e 251 prevedeva solo il caso di stato d'assedio in caso di *guerra esterna*¹⁸, era stata risolta introducendo il concetto giuridico di *stato d'assedio politico o fittizio*. Questo concetto, frutto del pensiero dottrinale, legittimava la proclamazione quando fosse sussistito il rischio di invasione da parte di fazioni interne, di moti popolari che «o vogliono abatterlo (lo Stato) o vogliono piegarlo ai suoi fini»¹⁹ avrebbero potuto mettere a repentaglio l'ordine costituito potendo giungere all'estrema ipotesi della rivoluzione²⁰.

¹⁵ F. Contuzzi, voce *Stato d'assedio*, in «Digesto italiano», vol. XXII, parte II, Torino, Utet, 1895, pp. 234 e ss..

¹⁶ Sul punto si rinvia a I. Tambaro, voce *Poteri straordinari*, in «Digesto Italiano», vol. XIX, parte I, Torino, Utet, 1924, pp. 195-199;

¹⁷ G. Arangio Ruiz, voce *Assedio politico*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. I, parte IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1884, p. 168.

¹⁸ Articolo puntualmente richiamato dal provvedimento che lo dichiarava come in quest'ultimo caso *Visto l'articolo 243 del Codice penale dell'esercito*, Regio decreto, 3 gennaio 1909 n. 1.

¹⁹ I. Tambaro, voce *Poteri straordinari*, cit., p. 198.

²⁰ F. Contuzzi, voce *Stato d'assedio*, cit., pp. 242 e ss; S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, cit., p. 252; F. Cammeo, *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*, in «Giurisprudenza italiana», vol. L, parte IV, 1898, pp. 369-394. Contro questa posizione si veda quella assunta da Francesco Racioppi alcuni anni prima del terremoto di Messina che dichiarò l'infondatezza di tutte le teorie che giustificavano la costituzionalità dello stato d'assedio politico, cfr. F. Racioppi, *Lo stato d'assedio e i tribunali di guerra*, in «Giornale degli economisti», serie II, IX, vol. XVII, agosto 1898, pp. 136-154; L. Fulci, voce *Terremoto*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, cit., pp. 602-604.

La giustificazione, da un punto di vista giuridico risiedeva, secondo la dottrina prevalente, nella cosiddetta *suprema lex* «quella legge che né i Governi né i Parlamenti possono prevedere ma ai dettami della quale gli uni e gli altri debbono inchinarsi»²¹.

Le posizioni sul punto, tuttavia, già negli anni precedenti alla proclamazione dello stato d'assedio per Messina e Reggio Calabria, furono sempre molto contrastanti e riconducibili a tre principali filoni²².

Il primo, quello poc'anzi menzionato, ne riconosceva la legittimità in quanto provvedimento in grado di garantire la difesa politica dello Stato e, pertanto, necessitante del solo *bill* di indennità da parte del Parlamento che doveva garantire il controllo politico dell'atto medesimo²³.

Il secondo, definibile delle posizione intermedie, che vedeva schierati diversi filoni di pensiero al suo interno. Un primo secondo il quale il decreto che lo proclamava era da considerarsi legittimo, per diritto di necessità, ma illegale per la violazione delle regole sull'ordine delle competenze e delle leggi vigenti²⁴. Un secondo che riconosceva il diritto del Governo a compiere atti illegittimi da ratificare per mezzo di legge e non, si badi bene, da convertire e che, in sede giurisdizionale, potevano essere valutati dal giudice in punto di legittimità²⁵. E un terzo, sostenuto da Oreste Ranelletti, secondo il quale sussisteva un *diritto subbiiettivo di necessità* tale da giustificare lo stato d'assedio che, pertanto, doveva considerarsi assolutamente legittimo con efficacia giuridica e politica e che doveva essere presentato al Parlamento non per ottenere il *bill* d'indennità, ma solamente per vedersi riconosciuta l'esistenza del presupposto medesimo²⁶.

²¹ I. Tambaro, voce *Poteri straordinari*, cit., p. 196.

²² S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. I, 1909, pp. 137-155.

²³ A. Marrone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in *Istituzione e dinamiche del diritto*, a cura di A. Vignudelli, Milano, Giuffrè, 2009, p. 8.

²⁴ Sempre emanabile, tuttavia, perché espressione di una competenza straordinaria ed eccezionale del Governo. Cfr. G. Arangio Ruiz, voce *Assedio politico*, cit., pp. 168 e ss; S. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in «Il Filangieri», vol. XV, 1898, pp. 161-169; pp. 249-271; pp. 330-345.

²⁵ G. Vacchelli, *La difesa giurisdizionale del diritto dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1901, p. 203.

²⁶ O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, pp. 1201 e ss; L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 606.

Vi era, infine, un'opinione che sosteneva la totale illegittimità dell'atto, essendo ritenuto nient'altro che un decreto legge, non contemplato dalla carta statutaria o da una legge e, pertanto, se non convertito, privo di qualsiasi legittimità²⁷.

Proprio per questa singolare costruzione dottrinale del concetto, visti i presupposti per i quali poteva essere utilizzato, tale strumento venne sempre ricompreso tra le misure di polizia ed utilizzato per ristabilire l'ordine pubblico nei casi di agitazioni popolari.

Alcuni anni prima della promulgazione del decreto del 3 gennaio, in occasione di tumulti scoppiati in varie città della penisola, la dottrina venne nuovamente sollecitata ad interrogarsi sulla questione proprio perché il Governo adottò alcuni provvedimenti di dubbia costituzionalità in seguito alla proclamazione dello stato d'assedio nelle varie città.

Lasciando da parte le numerose e complesse questioni sul punto, per le quali si rinvia alla lettura sul tema specifico²⁸, si segnala in questa sede solamente il fatto che, nel maggio del 1898, a seguito di rivolte scoppiate nelle province di Milano, Livorno, Firenze e Napoli, era stato dichiarato dal Governo Rudinì lo stato d'assedio in tutte le suddette province conferendo la facoltà al comandante militare di estendere la dichiarazione dello stato d'assedio ad altre province ricomprese nella giurisdizione del corpo d'Armata.

Questa scelta generò serie conseguenze portando alla promulgazione della legge 17 giugno 1898 portante provvedimenti urgenti e temporanei pel mantenimento dell'ordine pubblico quali la possibilità di mantenere o revocare lo stato d'assedio e il divieto di istituire associazioni sovversive²⁹.

In questa norma alcuni giuristi intravidero la soluzione dell'annosa questione dei decreti legge, in quanto, si ritenne che l'articolo 1 contenesse una delegazione legislativa³⁰. Come riferiva Silvio Longhi, infatti, il frutto dell'intenso dibattito parlamentare era stato quello dell'introduzione

²⁷ Così si esprimeva Aldo Gamberini il quale precisava che, in ordine alla inapplicabilità da parte dell'autorità giudiziaria, sussistevano comunque alcune riserve per quanto concerneva la dichiarazione di stato d'assedio. Cfr. A. Gamberini, *I decreti d'urgenza in teoria e pratica*, Bologna, Zanichelli, 1903, pp. 43-44. Sulla illegittimità degli atti G. Saredo, *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo e delle loro applicazione*, Firenze, Pellas Editore, 1871, pp. 261-262; 210; F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Roma, Loescher, 1901, pp. 396 e ss..

²⁸ E. Ragionieri, *La crisi di fine secolo*, in «Storia d'Italia», vol. VI, 1976, pp. 1830-1842; M. Meccarelli, *La questione dei d.l. tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 20.2.1900 riguardo al r.d. 22.6.1899 n. 227*, in «Historia Constitutional», VI, 2005, pp. 263-284.

²⁹ L. Degli Occhi, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico e le ordinanze d'urgenza*, Milano, Giuseppe Damiano, 1919, p. 27.

³⁰ I. Tambaro, voce *Poteri straordinari*, cit., p. 198.

di un nuovo e prezioso elemento nella costruzione giuridica della dottrina sullo stato d'assedio; con questa legge veniva chiarito che l'atto posto in essere dal Governo era «atto di vera e propria funzione legislativa, dal governo esercitata legittimamente, in luogo e vece del parlamento, di fronte a necessità di sicurezza e d'ordine pubblico, così urgenti, da rendere impossibile interrogare in proposito gli organi legislativi: di che il parlamento solo può essere giudice³¹».

Era una novità importante, ma gli elementi di originalità non tardarono ad aumentare nel giro di pochi anni. All'indomani della tragedia del 28 dicembre, con la promulgazione del decreto 3 gennaio 1909 numero 1, veniva introdotto un nuovo ed insolito presupposto giuridico in tema di proclamazione dello stato d'assedio. Anziché fronteggiare e reprimere una sommossa o, come sempre era accaduto e come alcuna dottrina aveva ritenuto possibile, prevenire eventuali disordini, veniva proclamato lo stato d'assedio politico per rimediare al «dissolvimento di una organizzazione sociale e politica avvenuto per un fenomeno del tutto involontario e naturale»³².

Tale novità non passò inosservata al palermitano Santi Romano che, nel suo celebre contributo apparso sulla *Rivista di diritto pubblico*, fece osservazioni di enorme rilevanza.

La prima novità che balzò all'occhio del giurista era quella relativa, come detto poc'anzi, alla assoluta novità in termini di fondamento giuridico della dichiarazione di stato d'assedio.

Santi Romano aveva riflettuto sul fatto che, nello stesso decreto del 3 gennaio si era riconosciuta l'effettiva differenza del caso di Messina e Reggio rispetto ai precedenti, tanto che, seppur vi era stato il richiamo al Codice penale militare, si era comunque precisato che, in quel caso, per certi effetti la situazione creatasi a seguito del terremoto era identica e per altri più grave di quella di uno stato di guerra³³.

I problemi impellenti cui far fronte non erano quelli legati alla repressione dei reati come quelli compiuti dai cosiddetti sciacalli ma ben altre e più grandi necessità, quali, per esempio, il bisogno di ripristinare i servizi pubblici, ancora più importanti in quel momento per gestire tutte le operazioni post sisma o, ancora, ripristinare la funzione giurisdizionale rimasta paralizzata e sospesa.

³¹ S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, cit., pp. 144-145; O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, pp. 1193 e ss..

³² F. De Luca, *Lo stato d'assedio, la fucilazione e le pubbliche calamità*, in «*Rivista di diritto penale e sociologia criminale*», vol. X, 1909, p. 132; S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, cit., p. 252.

³³ S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, cit., p. 253.

Come faceva notare il giurista palermitano, il richiamo nel decreto allo stato di guerra venne fatto semplicemente perché non risultò esservi altro modo per far fronte ad una situazione di tal tipo se non estendendo le norme del codice penale militare ad un caso che le stesse, tuttavia, non regolavano³⁴.

La dottrina, a quel punto, si chiese quale fosse il fondamento di questa estensione. Silvio Longhi, data la promulgazione della legge 17 luglio 1898 che considerava una facoltà legislativa la dichiarazione dello stato d'assedio, non aveva dubbi sulla erroneità della scelta al richiamo alla situazione di guerra, in quanto, egli ritenne che sarebbe stato sufficiente il ricorso alla necessità che avrebbe giustificato il provvedimento d'urgenza da parte dell'esecutivo³⁵.

Posizione contraria, in favore quindi del richiamo allo stato di guerra, venne assunta dalla Cassazione di Roma la quale sostenne, in una sentenza emessa nel mese di giugno del 1909, che dalla dichiarazione di stato d'assedio, contenuta nel decreto del 3 gennaio sarebbero dovuti derivare tutti gli effetti previsti dall'articolo 243 c.p.³⁶.

Santi Romano, invece, svolse un'analisi diversa sul punto. Per l'autore, una volta esclusa la possibilità di estensione per via analogica, dato che si sarebbe trattato di estensione di norma eccezionale ad altro caso eccezionale, era inevitabile spostare l'attenzione sulla seconda argomentazione da molti richiamata, quella appunto della necessità.

Il fondamento della dichiarazione dello stato d'assedio si sarebbe rinvenuto in uno stato di fatto al quale il diritto positivo avrebbe attribuito alcuni effetti.

Per Santi Romano, tuttavia, non sembrava corretto ragionare in questi termini sulla necessità, in quanto gli appariva più esatto ritenere che fosse lo stato di necessità medesimo a far nascere il diritto dello Stato di emanare le disposizioni sullo stato d'assedio. Veniva, in tal modo, ignorato totalmente il problema della coincidenza o meno delle norme speciali con le disposizioni del Codice penale militare. Inoltre, quello che caratterizzava e distingueva tale necessità e che conduceva alla proclamazione dello stato d'assedio, doveva individuarsi nell'assoluta impossibilità di applicare le norme che regolavano la vita ordinaria delle persone nello Stato e che portavano, perciò, al conseguente bisogno di applicare norme nuove anche di carattere eccezionale.

³⁴ S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, cit., p. 253.

³⁵ S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, cit., pp. 153- 154.

³⁶ Cass. Roma, Sez. II, 15 giugno 1909, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXII, parte II, 1910, pp. 1-10.

Pertanto, il momento originario cui si doveva aver riguardo, era rinvenibile nella condizione «sia pure limitata e provvisoria di un nuovo diritto obbiettivo al diritto obbiettivo già esistente»³⁷.

Quale doveva essere, però, il fondamento giuridico e conseguentemente la legittimità dei poteri di necessità del Governo? L'autore giungeva alla conclusione che la fonte legittimante andava ricercata nella necessità la quale doveva concepirsi come una condizione di cose che «non può non essere disciplinata da norme precedentemente stabilite» e che, non avendo legge, «fa essa stessa legge» in quanto *necessitas non habet legem*.

La norma contenente la proclamazione dello stato d'assedio si collocava, pertanto, tra quei provvedimenti contrari alla legge ma, tuttavia, conformi al diritto non scritto e perciò *giuridica e costituzionale*³⁸.

Altra questione era quella della natura dell'atto d'imposizione dello stato d'assedio: atto legislativo o atto dell'esecutivo? A seguito della promulgazione della legge del 1989 autori come Silvio Longhi, avevano intravisto in essa l'istituzione di una delega legislativa e, pertanto, ragionando sul decreto del 3 gennaio, avevano mosso alcune obiezioni circa la natura dell'atto.

Dopo il 1898 la dottrina aveva ritenuto, infatti, che l'atto di dichiarazione di stato d'assedio fosse in generale atto di funzione legislativa³⁹. Tuttavia, aveva ritenuto che il Governo potesse proclamare lo stato d'assedio con decreto nel caso in cui si fosse versato in stato di necessità per ragioni di sicurezza e ordine pubblico e tutto ciò sulla base dell'articolo 6 dello Statuto e della legge 17 luglio 1898.

Pertanto Longhi ritenne che, nel caso del decreto del 3 gennaio, ci si trovava dinanzi ad un decreto per delegazione *presupposta* od *originaria* piuttosto che per delegazione *analogica* o *derivata*⁴⁰.

Sul punto concordava anche Santi Romano il quale dichiarò che, il provvedimento proclamante lo stato d'assedio era un atto legislativo, anche se esercitato dal Governo, proprio in virtù del fatto che la necessità operava un'alterazione del sistema naturale delle competenze.

Non per questo, proseguiva, il provvedimento non doveva essere sottoposto al Parlamento per potere essere approvato, dato che, ci si trovava dinanzi ad una deroga, giustificata dalla

³⁷ S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, cit., p. 257.

³⁸ S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, cit., pp. 262-262.

³⁹ S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, cit., p. 145.

⁴⁰ S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, cit., p. 154.

necessità, al principio che attribuiva alle Camere la funzione legislativa eccezionalmente esercitata dal Governo⁴¹.

Ma le novità non terminavano qui dato che, nello stesso anno del terribile cataclisma, il civilista Vittorio Polacco pubblicava un breve opuscolo che avrebbe stimolato un grande dibattito nella prima metà del XX secolo.

Nelle prime due pagine del contributo, egli denunciò la strana scelta di non inserire nel decreto del 3 gennaio numero 1 la necessaria richiesta, che sempre era contenuta nei decreti del Governo, di essere presentato in Parlamento per la necessaria conversione «o quantomeno il bill di indennità» adducendo come motivazione che, tale situazione eccezionale, sarebbe presto venuta meno⁴².

Come denunciava l'insigne giurista, la scelta di omettere l'ordine di conversione poteva divenire un grave precedente che, paradossalmente, si era verificato anche e soprattutto grazie all'opera di Vittorio Emanuele Orlando. Il giurista palermitano, allora guardasigilli, nonostante avesse sempre sostenuto che il provvedimento dichiarante lo stato d'assedio dovesse essere sottoposto al successivo vaglio delle Camere⁴³, in occasione della dichiarazione dello stato d'assedio per Reggio Calabria e Messina, fu tra i firmatari del testo medesimo non recante la richiesta della necessaria sottoposizione alle Camere per la ratifica.

Come ultima considerazione, denunciò la scelta di aver lasciato gestire l'intera area alle forze armate capitanate dal Generale Francesco Mazza del XII corpo d'armata di stanza a Palermo a seguito del conferimento dei pieni poteri.

Dopo la nomina del Regio Commissario, in virtù dell'essere venute meno le ordinarie giurisdizioni civili, si istituirono i Tribunali straordinari di guerra con giurisdizione sui circondari di Messina e Reggio Calabria⁴⁴.

Proprio sul punto le critiche furono molte come quella, per esempio, del professor Francesco de Luca che, dalle aule dell'università di Catania, criticò l'operato del Governo denunciando le

⁴¹ S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, cit., p. 264.

⁴² V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, Padova, Tipografia Giov. Batt. Randi, 1909, p. 3.

⁴³ V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889, pp. 185-186; posizione confermata poi anche nella edizione successiva del 1905, p. 222.

⁴⁴ S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 431.

fucilazioni sommarie che erano avvenute in quei giorni nella zona di Messina⁴⁵. Fulci, tuttavia, si discostava da questa ricostruzione dei fatti affermando che in realtà, ordini di fucilazioni sommarie si ebbero, probabilmente, solamente nei giorni precedenti alla dichiarazione, datata 3 gennaio (giustificando quindi, le eventuali uccisioni di quei giorni) dato che, dopo la proclamazione, a tutti era stato garantito un giudizio seppur sommario dinanzi ai tribunali competenti. Respingeva così ogni illazione sull'utilizzo dello stato d'assedio come norma di repressione, nonostante l'onorevole Giolitti in seduta parlamentare avesse, in qualche modo, confermato la versione di De Luca⁴⁶.

Altra questione sollevata attorno agli effetti della proclamazione dello stato d'assedio fu quella relativa alla possibilità di istituire o meno tribunali speciali nelle zone terremotate, dubbio che era sorto già in precedenza per il mutamento di giurisdizione nel caso di proclamazione di stato d'assedio fittizio.

Il dubbio ed il dibattito erano sorti dopo i fatti in Lunigiana e in Sicilia nel 1894 e per le repressioni del 1898, e in quella occasione alcuni giuristi si erano schierati apertamente per il no al mutamento di giurisdizione⁴⁷. Il problema fu ancora più complesso per quanto concerneva lo stato d'assedio dichiarato per Messina e Reggio, sia perché emanato senza un reale motivo sia perché i provvedimenti numero 1 e 10 non avevano detto riguardo l'istituzione di tribunali speciali.

Sul punto si espresse anche lì con due sentenze la Cassazione di Roma, la quale avallò con due sentenze l'ipotesi di istituire tribunali speciali sostenendo che ciò era possibile grazie dall'articolo 6 del decreto. Questa interpretazione, però, venne apertamente criticata da Luigi Fulci il quale ricordò come, l'articolo 6 numero 8 della legge del 12 gennaio, più che autorizzare l'istituzione

⁴⁵ Il giurista in seguito alla lezione, pubblicò un articolo sullo stesso argomento all'interno della Rivista di diritto penale e sociologia criminale nel quale affermò che «La disgraziatissima, moribonda città, invece di udire la parola confortevole dei pronti ed intelligenti aiuti, sentì sulle sue fumanti macerie le sinistre detonazioni di sedicenti giustizie sommarie, che rammentano epoche, da un pezzo oltrepassate». F. De Luca, *Lo stato d'assedio, la fucilazione e le pubbliche calamità*, cit., p. 121.

⁴⁶ Nella seduta del 31 marzo vi fu un feroce dibattito animato dall'onorevole Faranda contro l'operato di Giolitti e, tra i temi toccati nell'intervento, la scelta scriteriata di dichiarare lo stato d'assedio. Critica alla quale Giolitti rispose che: «non esistevano più tribunali, non esisteva più polizia, non esistevano più carabinieri». Erano quasi tutti morti o feriti gravemente. La città era stata invasa da bande di saccheggiatori, tanto che io dovetti telegrafare al prefetto l'ordine di far uso delle armi con quelle poche forze che aveva. Ora, che cosa si poteva fare?». *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXIII, sessione 1909, vol. I, tornata del 31 marzo 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 137.

⁴⁷ Uno di questi fu proprio F. Contuzzi, voce *Stato d'assedio*, cit., pp. 249 e ss; S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. I, 1909, p. 147.

di tribunali speciali aveva imposto un limite all'azione governativa, consistente nel dovere di valersi del potere conferito al fine di ricostruire una giustizia ordinaria⁴⁸.

Altra questione scaturita dalla proclamazione atteneva agli effetti retroattivi o meno dello stato d'assedio. Il problema era sorto in seguito ad una sentenza emessa il 15 giugno del 1909⁴⁹ nella quale si condannava un uomo, tale Morabito, per aver commesso un furto il 29 dicembre del 1908 nei luoghi del sisma. La questione nasceva poiché il condannato era stato giudicato e punito secondo la disciplina speciale nonostante il fatto fosse avvenuto prima della proclamazione dello stato d'assedio. Fulci ricordava che sul tema vi era giurisprudenza pregressa che aveva individuato un criterio formulato in seguito ai fatti succeduti dopo la proclamazione dello stato d'assedio nel 1894. Secondo tale criterio era possibile sottoporre alla giurisdizione speciale solamente i casi giudiziari scaturiti da fatti che si connettevano con un legame di causalità immediata alla proclamazione di stato d'assedio.

Nel caso dello stato d'assedio del 3 gennaio la questione diveniva ancora più complessa in quanto non c'era alcun criterio per determinare quali fatti avessero o meno una connessione con la proclamazione dello stato d'assedio⁵⁰.

Sul punto l'autore sostenne che, una volta ritenuta legittima la proclamazione dello stato d'assedio, non poteva che ritenersi legittima anche l'istituzione di tribunali militari e così anche l'efficacia retroattiva del decreto⁵¹.

Ultima interessante questione era quella relativa al tipo di provvedimenti presi dal commissario in virtù dei suoi poteri. Ci si era soffermati sul punto, in quanto, guardando l'insieme di provvedimenti presi dal commissario durante lo stato d'assedio emergeva un dato, il fatto cioè che, a prendere i provvedimenti importanti per la popolazione, non era stato il commissario, ma il Governo che si trovò, in realtà, ad intervenire in numerosissimi campi del diritto.

⁴⁸ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 608.

⁴⁹ La pronuncia viene ricordata da Luigi Fulci il quale, tuttavia, non indica gli estremi della sentenza.

⁵⁰ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 608.

⁵¹ Segnalava però che un autorevole autore come Federico Cammeo, in occasione dello stato d'assedio del 1898, scrisse un articolo nel quale si schierò contro questa possibilità. Cammeo, nel commento, infatti, dichiarò che lo stato d'assedio fittizio non induceva la necessaria conseguenza della istituzione dei tribunali militari dovendosi ritenere lo stesso, un mezzo di polizia repressivo di carattere immediato, non un sistema di vendetta contro i partiti politici, così come neanche un mezzo di prevenzione contro probabili intrighi futuri. Ed infine, dichiaratane quindi l'illegittimità, riteneva che lo stesso, anche quando legittimato per il *bill d'indennità*, non avrebbe mai potuto estendere retroattivamente la sua efficacia. F. Cammeo, *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*, cit., p. 608.

Proprio questa constatazione, ritenne Luigi Fulci, sembrava essere la dimostrazione logica del fatto che erano mancati effettivamente i presupposti di quello stato di necessità che avrebbe dovuto legittimare la proclamazione dello stato d'assedio. Il commissario, infatti, si era limitato a prendere misure di polizia nonostante avesse potuto intervenire nelle materie riservate al potere legislativo.

A riprova di ciò Luigi Fulci citava un curioso caso che era stato discusso alla Camera dei deputati per gli evidenti profili di illegittimità che erano stati denunciati.

Si trattava di due decreti presi dal Commissario a distanza di un mese l'uno dall'altro con i quali, con il primo, r.d. 9 gennaio 1909, era stato sciolto il Consiglio comunale di Messina e con il secondo, r.d. 9 febbraio, era stato revocato il precedente provvedimento decretando che il Consiglio si sarebbe ritenuto costituito «fino a prova contraria».

Se il primo era stato motivato adducendo l'assenza totale dei consiglieri a causa del sisma e la necessità di continuare a dare corso al funzionamento del Consiglio (cosa che aveva quindi legittimato la nomina del commissario straordinario) il secondo, era stato giustificato dichiarando che era perito solo un terzo dei consiglieri e che, pertanto, sussistendo il numero legale, era venuta meno la prima motivazione⁵².

La scarsa regolarità del provvedimento venne riconosciuta dallo stesso Giolitti il quale, nella seduta del 26 maggio, ammise l'irregolarità ma liquidò il tutto dichiarando che: «Ammetto che la cosa non è, a stretto diritto perfettamente regolare, ma io credo di avere adempiuto ad un mio dovere, come considerazione maggiore verso quelle popolazioni»⁵³.

Questa era l'ennesima dimostrazione dell'inesistenza di quella necessità che avrebbe effettivamente giustificato lo stato d'assedio e, pertanto, «lo stato d'assedio non (ha fatto) che aggiungere un'altra ragione di disorganizzazione anziché eliminarla»⁵⁴.

Con questi due provvedimenti, come è stato visto particolarmente discussi, si avviò una intensa attività legislativa straordinaria che segnerà la storia legislativa italiana sotto molteplici punti vista.

⁵² L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 609.

⁵³ *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXIII, sessione 1909, vol. II, tornata del 26 maggio 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 1363.

⁵⁴ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 610.

3. I primi provvedimenti per far fronte all'immane catastrofe. I provvedimenti emanati prima della legge del 12 gennaio

Il paesaggio spettrale che si mostrò alla vista dei primi soccorritori, tra cui numerosi deputati e lo stesso Pietro Bertolini Ministro dei Lavori Pubblici, spinse molti uomini politici a proporre il bombardamento dell'intera città di Messina ed a utilizzare l'area per creare grandi cimiteri portando tutti i superstiti in aree vicine dover ricostruire nuovi quartieri più sicuri⁵⁵.

Una proposta così estrema non sembrò, almeno all'inizio, del tutto inopportuna. Guardando dal continente verso la città di Messina, infatti, si intravedeva un paesaggio spettrale potendo scorgere, oltre i cumuli di macerie, solo pezzi di edifici. Se si cambiava la prospettiva tuttavia, rivolgendo lo sguardo verso il lato calabrese stando sull'isola, agli occhi dello spettatore non si poteva che mostrare, anche lì, un paesaggio lunare.

Reggio Calabria, infatti, a causa della qualità pessima dei fabbricati, perlopiù costruiti con ciottoli e malta terrosa, venne letteralmente risucchiata dal terreno e dalla violenza inaudita del mare lasciando sul terreno il nulla⁵⁶. Il primo impulso da parte del Governo centrale fu quello, ovviamente, di soccorrere le vittime ma con l'intento di svolgere una attività di sgombero dei superstiti. Questo preciso disegno, disse Luigi Fulci, emerse chiaramente dai provvedimenti adottati dalle autorità militari nei primi giorni successivi alla tragedia. Da un lato, infatti, si facilitò l'esodo dei profughi, dall'altro, si impedì che entrassero nella città di Messina persone accorse da fuori per aiutare i propri cari giustificando il divieto per motivi di ordine e sicurezza⁵⁷.

Alla fine l'idea malsana di abbattere i due centri venne meno per due ordini di ragioni: sia perché si obiettò che tra le macerie potevano trovarsi ancora delle persone vive sia perché i messinesi chiesero al Governo di adoperarsi per far risorgere la città. Proprio la forte presa di

⁵⁵ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 637; S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 428.

⁵⁶ S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 428.

⁵⁷ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 637. Nella seduta del 31 marzo l'on. Faranda denuncia le scelte folli del generale Mazza, e pertanto l'indirizzo del governo Giolitti, il quale, come racconta il deputato, avrebbe impedito ai terremotati di scavare tra le macerie per tentare di salvare i propri cari, ostacolato ai volenterosi di impiantare tende e portare viveri nella città ed arrestato l'arrivo da Palermo e Catania di uomini con l'intento di evitare saccheggi e furti. Tutto ciò per parecchi giorni aggravando la situazione degli sfollati e, come si disse, aggiungendo nuove vittime al numero dei morti non avendo svolto una adeguata opera di soccorso alle vittime rimaste sotto le macerie. *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXIII, sessione 1909, vol. I, tornata del 31 marzo 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 124.

posizione da parte dei cittadini indusse il Governo a presentare al Parlamento il progetto di legge che poi divenne la legge 12 gennaio 1909 n. 12.

Dalle prime ore successive alla scossa, avvenuta alle 5.20, il Prefetto ed i Sindaci sopravvissuti iniziarono ad inviare telegrammi al Governo per chiedere urgenti soccorsi. Già nella giornata del 29 dicembre si costituì il Comitato centrale di soccorso che venne presieduto dal duca d'Aosta, da membri della Croce rossa, dal Sindaco di Roma e da deputati e senatori del Regno⁵⁸. La rapida costituzione del Comitato permise, in collaborazione con i comitati locali, di gestire i sussidi che di lì a poche ore arrivarono da parte del Governo e da parte della immensa solidarietà nazionale e sovranazionale che si mobilitò per quelle sfortunate zone. Nell'attesa dell'arrivo di rinforzi da Roma, il Sindaco di Catania, intanto, aveva inviato telegrammi ai Prefetti e Sindaci dell'isola affinché organizzassero autonomamente soccorsi che arrivarono puntuali per sostenere i cittadini e che si sostanziarono, soprattutto, nell'invio di numerosi uomini. In quei primi giorni, si rivelò preziosissimo l'aiuto prestato dai marinai russi che la mattina del 29 si trovarono, per pura casualità, sulle coste messinesi. Reduci dalla rivoluzione del 1905 e dagli scontri sociali del 1907 in Russia, i marinai seppero organizzare perfettamente le operazioni di salvataggio divenendo un modello per gli italiani ma anche per i marinai inglesi che offrirono il loro aiuto⁵⁹.

Lo scenario che si disvelò agli occhi dei soccorritori era terrificante ed i problemi che si trovarono a fronteggiare si dimostrarono essere innumerevoli e di varia natura. Mancavano vestiti, cibo, acqua e ricoveri, essendovi state tra le vittime anche un gran numero di medici, mancava personale adeguato così come strutture dove accogliere le migliaia di sfollati sia sani che infermi. Vi era poi l'inclemenza del tempo; nei giorni successivi al terremoto, infatti, iniziò a piovere ininterrottamente aggravando ancora di più la situazione di tensione tra la popolazione esausta che cercava disperatamente riparo nei pochi locali pubblici rimasti in piedi, nelle navi e nei vagoni dei treni causando spesso gravi disordini.

I primi soccorsi governativi, su sollecitudine delle autorità locali, iniziarono ad arrivare intorno alla giornata del 30 dicembre del 1908. Carabinieri, guardie, ispettori generali e funzionari del Genio Civile vennero imbarcati sulle navi insieme a squadre di medici, personale della Croce Rossa ed al materiale sanitario, ai viveri ed ai vestiti.

⁵⁸ Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Ministero dell'Interno, Serie diverse, *Comitato soccorsi terremoto 1908*, b. 2, fasc. 1 B.

⁵⁹ S. Botta, *Politica e calamità*, cit., p. 432.

Intanto, in data del 1 gennaio 1909, il regio decreto numero 6 disponeva la proroga di tutti i termini in corso e la moratoria per le cambiali, per tutti i contratti commerciali e per tutte le prescrizioni; l'atto venne registrato con riserva dalla Corte dei Conti ma si trattò solo del primo di una lunghissima serie di regi decreti registrati nonostante le obiezioni della Corte.

Con regi decreti numero 2, 3 e 4 veniva poi disposto lo stanziamento di fondi straordinari e il prelievo di somme dai fondi di riserva per far fronte alle spese urgenti causate dal terremoto.

Il 4 gennaio, per garantire l'ordine anche nella provincia calabrese, venne nominato Commissario Regio il Tenente generale Cesare Tarditi nel circondario di Palmi ponendo sotto l'ordine dello stesso tutte le autorità civili e militari del circondario medesimo⁶⁰.

Nella necessità di far fronte ai numerosi problemi, con decreto ministeriale del 12 gennaio, venne istituito uno speciale ufficio del Genio Civile con il compito di disporre, nel più breve tempo possibile, la costruzione di baracche per il ricovero dei profughi.

Furono provvedimenti, come si disse, poco incisivi e dettati da una linea di Governo che cambiò repentinamente a causa delle pressioni degli abitanti locali che portarono, alla fine, alla promulgazione di uno dei più discussi provvedimenti presi in tale occasione dopo quello dichiarante lo stato d'assedio.

4. I profili di illegittimità di una legislazione "oltre l'emergenza". Una breve riflessione sulla delega legislativa della legge 12 gennaio 1909 n. 12

Come già accennato in precedenza, le reali intenzioni del Governo si palesarono con la proposta di legge portante provvedimenti di vario tipo per i terremotati di Messina e Reggio Calabria.

In un noto contributo il civilista Vittorio Polacco sentenziò che il disegno di legge approvato il 12 gennaio del 1909 era stato un provvedimento «non soltanto gravido di ben accetti sacrifici per l'intero Paese, ma complesso e a sua volta fecondo di norme, aventi contenuto e carattere quanto mai disparati»⁶¹.

La complessità, che portava con sé un ben fornito carico di critiche, derivava prima di tutto dai poteri assai ampi conferiti all'esecutivo e mai visti fino ad allora.

⁶⁰ Approvato anch'esso con riserva il 5 gennaio del 1909.

⁶¹ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 3.

In passato, infatti, il Governo era stato autorizzato a disciplinare con decreto alcune materie quali: la pubblica sicurezza, la contabilità generale dello Stato ed altre questioni sulle quali erano comunque sorti dubbi poi dissolti dalla dottrina.

In queste occasioni, tuttavia, la legge di delega conteneva precise indicazioni circa l'argomento oltre all'obbligo preciso di posteriore conversione in legge perimetrando così, in modo assai più scrupoloso, la facoltà legislativa delegata⁶².

Ciò, nel caso del terremoto del 1908 non era avvenuto. Come commentò lo stesso Fulci, la legge non fu che uno schema di quello che il potere esecutivo si proponeva di attuare nel campo legislativo⁶³, offrendo, di fatto, «interessanti spunti di riforme»⁶⁴ nel campo del diritto privato.

La delegazione conferita con il provvedimento all'articolo 6 era piena e venne consentita nei rami più disparati del diritto. A questa, però, si aggiunse un curioso provvedimento in chiusura della legge medesima, quello di cui all'articolo 14, secondo il quale: «qualora nei Comuni considerati si manifestasse l'urgenza di provvedimenti eccezionali e non preveduti dalla legge, anche nell'interesse della proprietà, industria e commercio, è data la facoltà al Governo, entro l'anno corrente, di provvedere con decreti reali da essere presentati al Parlamento per la conversione in legge».

I due articoli, in particolare il secondo citato, autorizzavano il Governo a sostituirsi al Parlamento⁶⁵. Rinviando al prossimo paragrafo l'approfondimento delle «deviazioni dal diritto comune», per usare una nota espressione di Vittorio Polacco, è necessario soffermarsi brevemente sulla delegazione della funzione legislativa contenuta nella legge⁶⁶.

Il quesito relativo alla costituzionalità dei decreti legge o ordinanze, nelle diverse e confuse accezioni all'epoca utilizzate, aveva dato vita ad un vivace dibattito dal quale erano emerse differenti posizioni dottrinali. Federico Cammeo, nello studio sul rapporto tra regolamenti e le leggi, dedicava un intero paragrafo alla distinzione tra *regolamenti delegati* e *delegazione legislativa*, forme di esercizio della potestà legislativa del Governo differenti per forma e contenuto.

⁶² V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 5.

⁶³ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 637.

⁶⁴ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 5.

⁶⁵ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 4.

⁶⁶ Sulla potestà normativa del Governo si rinvia a M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 171-224.

Secondo il giurista, il primo caso si verificava quando, per espressa o tacita autorizzazione contenuta in legge ordinaria, il Governo veniva incaricato di emanare un regolamento per il quale, altrimenti, lo stesso non sarebbe stato autorizzato e cioè: limitazione della sfera di libertà, comminazione di pene, creazione di nuove imposte e regolamentazione di materie⁶⁷.

In tal caso, la possibilità di modificare la disciplina esistente o di restringere un diritto di libertà, si verificava non in virtù del regolamento, ma in ragione di una legge che «toglie forza alle norme di diritto nazionale ⁶⁸» o le sospendeva per mezzo di un atto del potere esecutivo. Si trattava, quindi, di una facoltà regolamentare assolutamente paragonabile alle altre facoltà regolamentari e necessariamente differente dal caso della delegazione della potestà legislativa.

Questa seconda opzione si riscontrava, invece, quando si verificava, non tanto una delegazione della potestà al Governo in senso materiale, quanto piuttosto nel suo senso formale. Con tale considerazione si intendeva sostenere che, l'autorizzazione si sostanziava non nella mera facoltà di emanare norme giuridiche, quanto nel promulgare atti che avessero avuto valore formale di legge e quindi capaci di abrogare o modificare un atto del Parlamento e che, a loro volta, potevano essere abrogati o modificati soltanto con atto del medesimo. Sostenendo l'esistenza di una facoltà legislativa materiale connaturata al potere esecutivo ed esercitabile attraverso il potere regolamentare, la delegazione in discorso, doveva necessariamente essere dotata di un contenuto diverso rispetto alla prima ipotesi prefigurata. L'elemento di novità lo si andava così inevitabilmente ad individuare nell'autorizzazione ad emanare atti legislativi formali⁶⁹. Il giurista milanese proseguiva, poi, tipizzando tre diverse ipotesi di delegazione legislativa, vale a dire: la concessione dei pieni poteri in tempo di guerra (caso di delegazione generale) e due forme di delegazione legislativa speciale.

Il primo caso era quello della delega ad emanare decreti su argomenti determinati e modificabili per legge, il secondo, quello in cui il Governo era autorizzato a pubblicare un regolamento con l'obbligo di conversione. Sulla stessa scia, seguendo una classificazione diversa, Aldo Gamberini nove anni prima dell'immane catastrofe, nel suo *I decreti per delegazione legislativa*, individuava tre casi di delegazione di funzioni in tre speciali ipotesi: delegazione di poteri

⁶⁷ Come per esempio il caso dei regolamenti sulla polizia delle strade, quelli sulla contabilità dei comuni e delle Opere pie o i regolamenti di procedura della Corte dei Conti.

⁶⁸ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 178.

⁶⁹ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 178.

straordinari ed eccezionali in materia costituzionale, ordinaria e comune o per regolamentare materie specificamente indicate.

Ancora anni dopo il terremoto di Messina, Antonio Traversa, soffermandosi sulle materie ora indicate, confermava la tesi secondo la quale il Governo godeva della facoltà di svolgere la funzione legislativa delegata rinsaldando, così, le posizioni sulla costituzionalità dell'atto governativo. Il problema che egli segnalò nella sua monografia *Lo stato di necessità nel diritto pubblico interno* era quello relativo all'esercizio del potere legislativo da parte del Governo che dell'autore venne negato⁷⁰.

Se, infatti, era ammissibile una delegazione da parte delle Camere per mezzo di una legge, molti dubbi sorgevano circa la possibilità di un esercizio del potere legislativo da parte del Governo senza la previa delegazione e sulla base della sola necessità. Per Antonio Traversa né l'articolo 6 dello Statuto, né gli articoli 47 e 36, né la consuetudine potevano essere adottati a sostegno della costituzionalità. Infatti, sosteneva l'autore, l'articolo 6 della legge per i terremotati, con l'ordinaria delega legislativa, aveva autorizzato l'esercizio di tale facoltà su alcune materie⁷¹. Proprio in virtù del fatto che tale delegazione non poteva che essere limitata ad alcuni ambiti, l'articolo 14 attribuiva la facoltà al Governo di provvedere in casi eccezionali su altre materie. La scelta di inserire nel testo di legge queste poche righe di assoluta rilevanza non fu casuale e, lo stesso autore, decise di soffermarsi sull'argomento. L'autorizzazione contenuta nell'articolo 14, non poteva essere ricondotta ad una delle tre categorie di delegazione e, infatti, venne classificata dall'autore nella differente classe delle *ordinanze di necessità*.

Non a caso, mentre il dettato normativo di cui all'articolo 6 nulla diceva a proposito dell'obbligo di presentazione per la conversione dei decreti emanati, il dettato di cui all'articolo 14 lo prevedeva espressamente.

Ciò confermava, quindi, l'assunto secondo il quale, in mancanza di una delegazione espressa o tacita, ma comunque in grado di perimetrare il campo d'azione, doveva escludersi una «facoltà legislativa straordinaria del Governo, e che perciò gli atti di questo non possono mutare l'ordinamento giuridico esistente⁷²».

⁷⁰ A. Traversa, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico interno*, Napoli, Pierro, 1916, pp. 27 e ss..

⁷¹ Non una parola però sulla inesplicabile lunghezza dell'elenco delle materie delegate. Un aspetto, invece, che fece molto riflettere visto che, di fatto, il Governo si era sostituito al Parlamento.

⁷² A. Traversa, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico interno*, cit., p. 61.

Nel caso di specie (quello dell'articolo 6) in sostanza, ci si sarebbe trovati dinanzi ad una delegazione assolutamente legittima, poiché delegata per legge, e di una previsione di esercizio di poteri d'urgenza dell'esecutivo che avrebbe esercitato, in via eccezionale, in virtù del disposto dell'articolo 14 emanando, tuttavia, non decreti – legge ma ordinanze soggette al necessario vaglio delle Camere.

Questa posizione venne poi ripresa e meglio esplicitata dal pubblicista Tommaso Perassi che, sulla scia del dibattito scaturito dopo la pubblicazione del contributo di Santi Romano sui decreti legge emanati per Reggio Calabria e Messina, si interrogò sul ruolo svolto dalla necessità all'interno del sistema italiano delle fonti, cercando di posizionare, conseguentemente, il decreto reale all'interno del sistema⁷³. Egli partiva dall'assunto secondo il quale, la norma sulla produzione giuridica da cui il decreto reale trovava una sua collocazione nella categoria degli atti giuridicamente rilevanti, era da individuarsi nell'articolo 6 dello Statuto. Data questa constatazione si chiedeva se, in questa stessa norma, fosse implicito o sottinteso che, in caso di necessità, i limiti da essa posti all'esercizio della facoltà legislativa in capo all'esecutivo non si sarebbero potuti allargare nella misura giustificata dalla necessità. La risposta a tale quesito, per l'autore, non poteva che essere negativa e, a conferma del ragionamento, anch'egli si soffermò sul dettato normativo di cui alla legge 12 gennaio 1909 per il terremoto di Reggio Calabria e Messina ed, in particolare, sulla speciale disposizione contenuta nell'articolo 14⁷⁴. Questo secondo dettato normativo, confermava l'esistenza nell'ordinamento costituzionale di norme sulla produzione giuridica di evidente carattere eccezionale che, dallo stato di necessità o dall'urgenza, facevano dipendere, entro limiti stabiliti, un ampliamento della capacità normativa dell'esecutivo attraverso il mezzo del decreto reale. Tutto ciò a riprova, evidentemente, della specialità della norma contenuta nell'articolo menzionato che non poteva essere assimilato alla "ordinaria" delega legislativa contenuta nell'articolo 6 della legge, proprio perché, i regi decreti prodotti in virtù di questo secondo speciale potere conferito, si presentavano come atti necessitati di produzione giuridica di natura eccezionale.

⁷³ T. Perassi, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, 1917, ripubblicato in ID., «Scritti giuridici», I, Milano, 1958, pp. 229-262.

⁷⁴ Secondo il quale: «Qualora nei Comuni indicati nel precedente articolo, si manifestasse l'urgenza di provvedimenti eccezionali, non preveduti dalle leggi in vigore, anche nell'interesse della proprietà, dell'industria e del commercio, è data facoltà al Governo, entro l'anno corrente, di provvedere con decreti reali. Lo stesso articolo, venne poi inserito nel Testo unico 5 novembre 1916 n. 1526 dove, il termine indicato, era stato generosamente prolungato prevedendo, ancora nel 1916, che il Governo prendesse provvedimenti fino al 30 giugno 1917.

Il limite temporale divenne elastico e si estese, grazie alle proroghe, per molti anni fino ad arrivare alla data ultima del 30 giugno 1916. La conversione in legge, che doveva essere indicata nel testo dei provvedimenti, implicò che nessun decreto potesse essere impugnato per incostituzionalità dato che il Parlamento se ne riservò la ratifica che era senza alcun limite di tempo. La pratica costituiva un precedente assai pericoloso in quanto la maggior parte dei decreti vennero ratificati oltre un anno dopo la loro promulgazione. La prima grande opera di conversione, infatti, avvenne solamente il 21 luglio del 1910 con legge n. 579 con la quale vennero convertiti tutti i decreti reali relativi al terremoto del 28 dicembre 1908.

5. La legislazione «a sollievo» dei danneggiati dal terremoto del 28 dicembre del 1908

Sin dalla lettura del titolo di quella prima legge organica, la n. 12 emanata il 12 gennaio 1909, era intuibile quale sarebbe stata la natura dei provvedimenti adottati in virtù della speciale delega legislativa in essa contenuta.

La mancanza di programmaticità e sviluppo di una visione più ampia, in grado di prevedere gli effetti non solo immediati, ma anche a lungo termine del sisma, portarono il legislatore, ancora una volta, ad affrontare solamente i problemi legati alla prima emergenza.

Come si è visto nei capitoli precedenti, il legislatore tardo ottocentesco era riuscito solamente a dar vita a regolamenti contenenti norme per la ricostruzione degli edifici danneggiati da un particolare evento calamitoso. A questa tipologia di intervento, tuttavia, il legislatore non aveva mai pensato di affiancarne una seconda che offrisse gli strumenti necessari per un'opera di prevenzione, su scala nazionale, attraverso un'attività di consolidamento degli edifici. Nonostante fosse stata avviata, sul finire dell'Ottocento, un'opera di monitoraggio e ricerca dei fenomeni sismici nel territorio italiano⁷⁵, i risultati delle ricerche e i pareri di eminenti scienziati non avevano mai spinto il legislatore ad affrontare il problema della scarsa solidità degli edifici. Negli anni, pertanto, si erano susseguiti eventi catastrofici, si pensi agli innumerevoli terremoti che martoriarono le terre del meridione, che avevano fortemente danneggiato i centri abitati a causa della mancata opera di consolidamento e di costruzione di edifici adeguati⁷⁶. In occasione del terremoto siciliano, il primo approccio (che durò più di un anno) fu limitato e si tradusse in una mera azione volta a far cessare

⁷⁵ L'attività di ricerca era quella avviata a seguito della nascita degli osservatori sorti in varie zone della penisola e tutti dipendenti dall'Ufficio Centrale di Meteorologia e Geodinamica di Roma.

lo stato d'emergenza attraverso provvedimenti che servivano a tamponare la grave situazione, senza però avere un disegno programmatico per il futuro di quelle zone.

Sicuramente, a differenza degli altri episodi di tale natura, gli effetti del terremoto Calabro-Siculo erano stati talmente catastrofici da far scomparire lo stesso tessuto sociale con relative strutture amministrative, pertanto, il primo approccio da parte del potere politico alla catastrofe si tradusse in un'azione mirata al ristabilimento, quantomeno, di una situazione di semi ordine senza pensare al grande problema della ricostruzione che si sarebbe presto dovuto affrontare cessata l'emergenza.

Questo orientamento, che muterà nel corso degli anni e che si percepirà sin dalla lettura dell'epigrafe delle leggi, lo riscontreremo per tutto il primo periodo ricompreso tra la promulgazione della prima legge organica, la già richiamata legge 12 gennaio 1909 n. 12, e la promulgazione della seconda legge organica datata 13 luglio 1910 n. 466 che determinava i *provvedimenti a favore dei Comuni colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908*⁷⁷.

In questa prima fase, che copriva un arco temporale di un anno e mezzo circa, i provvedimenti emanati ebbero ad oggetto: disposizioni volte al ristabilimento dell'ordine (attraverso l'istituzione di organismi nuovi, dotati di propri autonomi poteri esercitabili secondo speciali procedure); stanziamento di fondi per indennizzi; opere urgenti per alleviare il disagio delle popolazioni e provvedimenti di natura eccezionale riguardanti i più vari rami dell'ordinamento volti al ristabilimento dell'attività sociale bruscamente interrotta dopo la notte degli ultimi giorni 1908.

6. La nascita di uno "ius singulare". Spunti di riforme nel diritto privato

⁷⁶ Si noti bene che, se era vero che fino al 1912, anno della formulazione della teoria della deriva dei continenti ad opera di Wegener, non si conoscevano le cause dei terremoti, è pur vero che, oltre alla memoria storica, proprio in quegli anni nasceva la nuova disciplina della sismologia storica. Grazie all'intenso lavoro di Mario Baratta, nel 1901 uscì il primo volume di *I terremoti d'Italia* la prima opera completa contenente una descrizione di ben 1364 terremoti avvenuti in Italia nei duemila anni precedenti. Uno strumento di tal tipo, insieme alle competenze dell'autore ed a quella di grandi geologi di fama internazionale come Giuseppe Mercalli e Torquato Taramelli, si sarebbe potuto mettere a punto un piano in grado di mettere in sicurezza e prevenire i terremoti cosa, che però, si pensò solo più tardi a partire, appunto, dall'evento del 1908.

⁷⁷ «Intesa a dare una sistemazione provvisoria della vita sociale e giuridica nei paesi danneggiati» e che, come ricordò Enrico Biamonti, inaugurò il secondo periodo legislativo che venne chiamato «del risorgimento della regione colpita». Cfr. E. Biamonti, *Sui criteri per stabilire l'indennità di espropriazione nella legislazione occasionata dal terremoto calabro-siculo*, in «Rivista di diritto pubblico», III, parte I, 1911, pp. 371-378.

Tra i provvedimenti presi in questa prima fase, un gruppo era composto da quelli aventi come scopo il ristabilimento dell'attività sociale attraverso una serie di decreti legge. La loro promulgazione avvenne, in particolare, per volontà dell'allora guardasigilli Vittorio Emanuele Orlando che avviò un'intensa produzione normativa informata «ai concetti di riforma da parecchio tempo invocati nella dottrina e nei congressi per varii istituti giuridici»⁷⁸.

I principali interventi di questa primissima fase riguardarono in particolare: il problema della protezione e tutela degli orfani; la definizione delle modalità di accertamento dei decessi dei tanti non rinvenuti e dei relativi effetti sullo stato civile e patrimoniale; il recupero e la conservazione dei beni ritrovati tra le macerie e l'intervenire nel delicato ambito assicurativo⁷⁹.

Questi interventi dettero vita a diversi problemi di natura giuridica che è opportuno illustrare per primi.

a. La tutela degli orfani e la capacità tutelare della donna

Il 14 gennaio, spinti dall'urgente necessità di gestire un silenzioso ed indifeso gruppo di ben 4025 fanciulli rimasti orfani⁸⁰, con regio decreto numero 14 veniva eretto il corpo morale *Opera Nazionale di patronato Regina Elena per gli orfani del terremoto*, indicando una serie di provvedimenti necessari alla «protezione e tutela dei minori abbandonati in seguito al terremoto della Sicilia e della Calabria». Il testo inseriva diversi elementi di novità, in deroga alla vecchia disciplina, che non potevano che suscitare scalpore. All'articolo 1 veniva istituito l'ente morale *Opera Nazionale di patronato Regina Elena per gli orfani del terremoto* e definito il concetto di minore abbandonato; all'articolo 2 venivano indicati gli organi preposti all'indagine, secondo la disciplina prescritta, volta ad ottenere tutte le informazioni necessarie sui minori, ad accertare dove e presso chi si trovavano e quanti fossero quelli abbandonati; all'articolo 3 si autorizzava l'istituzione di sottocomitati in altre zone per coadiuvare le attività dell'Opera nazionale.

⁷⁸ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 638; V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 5.

⁷⁹ E. Colagrosso, voce *Terremoti*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. XII, parte II, Torino, Utet, 1940, pp. 82-96.

⁸⁰ Questa fu la stima definitiva resa nota nel giugno del 1909, dopo un lungo lavoro che vide coinvolti: personale del Ministero dell'interno organizzati in apposito ufficio, il Comitato di soccorso ed i Sottocomitati, le autorità locali, gli agenti di pubblica sicurezza, i Reali Carabinieri e gli agenti del Patronato Regina Elena. *Archivio di Stato di Teramo*, (d'ora in poi ACT), Prefettura, Gabinetto I, II versamento, *Opera nazionale di Patronato "Regina Elena", Relazione sulla gestione del patrimonio e sull'esercizio della tutela degli orfani del terremoto del 28 dicembre 1908 al 31 dicembre 1909*, fasc. 1, b.74.

Alcune contestazioni sorgevano attorno l'articolo 6 il quale disponeva che l'istanza per la restituzione del minore poteva essere presentata solamente dai genitori e dagli aventi diritto alla tutela legittima o testamentaria. Come notava Vittorio Polacco, ciò comportava che, oltre agli avi o ai tutori nominati per atto notarile (cosa quasi impossibile a farsi in occasioni di simili disastri) o per testamento dell'ultimo superstite dei genitori, il minore non poteva essere consegnato a nessun parente prossimo (fratelli germani, zii) che secondo il Codice Civile era membro del Consiglio di famiglia e quindi legittimato a prendere decisioni sul minore. La scelta di modificare la disciplina derivava dal bisogno di dare una risposta alle istanze di cambiamento del sistema tutelare, poco efficiente, che ruotava attorno al Consiglio di famiglia. A tale necessità, che poteva essere risolta riconoscendo un dovere di tutela in capo allo Stato, si dava una prima risposta, seppur momentanea, attraverso lo strumento del decreto legge ed in virtù della delega legislativa di cui disponeva il Governo ex articolo 6 della legge 12 gennaio 1909.

Altra vistosa deroga alla disciplina di diritto comune era poi quella contenuta nell'articolo 4 che recitava: «le donne possono far parte così del Comitato di vigilanza come dei Sottocomitati e possono altresì esercitare le funzioni di tutela sui minori abbandonati e, se sono maritate, non occorre l'autorizzazione maritale». Con questo provvedimento due ulteriori strappi ledevano l'integrità della disciplina di diritto comune contenuta nel Codice. Il primo quando si ammetteva che le donne potessero far parte degli uffici tutelari, ed il secondo quando si dispensava la donna sposata dall'assenso maritale per gli uffici previsti dal decreto. Le due novità non potevano passare inosservate, dati gli effetti nel campo giuridico e sociale che questi interventi legislativi comportavano. Il tema delle modifiche da apportare all'istituto della tutela, come Vittorio Polacco ricordava, era realmente un argomento fortemente sentito e discusso in dottrina, tanto che, nel V Congresso nazionale giuridico tenutosi a Palermo alcuni anni prima, era stato l'oggetto principale di confronto e dibattito. In quella sede, infatti, si era auspicata una modifica del dettato normativo dell'articolo 268 del Codice civile proprio nel senso di estendere, non solo alle ascendenti e sorelle germane non maritate, il diritto ad esercitare gli uffici tutelari. Le istanze di riforma sembravano così essere state ascoltate dal legislatore.

Il secondo elemento introdotto, invece, sembrò un vero azzardo. Il problema era tutto incentrato attorno alla tutela dell'istituto della famiglia nel quale la donna maritata era fortemente limitata nella sua capacità di agire. Il riconoscimento alla donna coniugata di assumere un *munus publicum* senza la previa autorizzazione maritale contrastava con la concezione della famiglia accolta dal legislatore del '65 per il quale la donna, una volta maritata, era assoggetta al marito

divenendo titolare di una serie di doveri volti a garantire il buon ordine della nuova famiglia costituitasi. Il dovere di garantire l'integrità del nucleo familiare si traduceva, da parte della moglie, nella perdita della capacità di ricoprire incarichi pubblici cosa che veniva, invece, ammessa nel caso di donna nubile ascendente o sorella germana del minore⁸¹. Questa regola, consacrata nell'articolo 268 del Codice Civile del 1865, aveva ispirato anche la stesura della legge, allora vigente, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza⁸² che, seppur ammetteva le donne nei Consigli amministrativi, stabiliva all'articolo 12 che: «La nomina di una donna maritata a far parte della Congregazione di carità o di ogni altra istituzione di beneficenza, non ha effetto se, entro 15 giorni dalla pubblicazione prescritta dall'articolo 34, non viene prodotto all'autorità politica del circondario l'atto di autorizzazione maritale, preveduto nell'articolo 1743 del Codice Civile».

L'introduzione dell'articolo 4, quindi, derogava due norme di diritto comune, la prima, quella contenuta nel Codice Civile e, la seconda, quella prevista nella legge del 1890.

Polacco avvertiva, inoltre, che sarebbe stato assolutamente sbagliato (come anche altri ritennero) sostenere che, in virtù del suddetto decreto, si potesse ritenere abrogata la norma del Codice Civile che dichiarava incapaci le donne di svolgere gli uffici pubblici perché, un decreto emanato in una situazione eccezionale come quella dovuta ad una catastrofe, non poteva assolutamente possedere tale forza abrogativa⁸³.

Ulteriore motivo di riflessione generato dalla norma contenuta nell'articolo 4 era la questione legata all'efficacia spaziale del provvedimento. Il testo normativo, infatti, trovava applicazione in

⁸¹ L'autorizzazione maritale fu oggetto di dibattito in dottrina sin dai tempi della stesura del progetto del futuro codice del 1865. Il progetto di codice di Pisanelli, infatti, prevedeva inizialmente la soppressione dell'istituto ma nel dibattito, alla fine, per volontà del Senato in particolare, prevalse la scelta opposta. Assodata la questione ne seguirono poi altre legate al dettato normativo. In particolare, il problema nacque attorno all'interpretazione degli articoli 134 e 135 del codice civile, nei quali, al primo venivano enumerati i casi per i quali era obbligatoria l'autorizzazione maritale ed, il secondo, nel quale venivano indicati i casi nei quali doveva essere fatta eccezione. Il dubbio sorgeva intorno al modo di intendere l'enumerazione, tassativa o dimostrativa. Per alcuni, il fatto di individuare in apposito elenco i casi in cui non doveva essere richiesta, stava ad indicarne il carattere strettamente tassativo. Per altri, invece, l'articolo 135 comportava una interpretazione estensiva da applicarsi in tutti i casi in cui il marito fosse stato nell'impossibilità di dare l'autorizzazione. La conclusione cui una parte della dottrina giungeva, era quella di ritenere che l'articolo 135, seppur da considerare un'eccezione al principio dell'autorizzazione maritale disposto dall'articolo precedente, doveva comunque permanere la convinzione secondo la quale, il principio stesso dell'autorizzazione era «alla sua volta eccezione alla regola proclamata in tutti i lavori preparatori del Codice, della piena capacità della donna maritata». C. Spalazzi, voce *Autorizzazione maritale*, in «Digesto italiano», vol. IV, parte II, Torino, Utet, 1893-1899, p. 493.; M. Bessone, E. Roppo, *Il diritto di famiglia*, Genova, Edizioni culturali internazionali, 1975, pp. 73-79.

⁸² Legge 22 luglio 1890 n. 171.

⁸³ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 13.

tutti i casi in cui vi fosse un minore superstite del disastro, ovunque quest'ultimo si fosse trovato sul territorio, creando così una situazione giuridica particolare in quanto, per un medesimo istituto, si applicavano norme giuridiche differenti che insistevano però in una medesima zona della penisola⁸⁴.

b. L'accertamento dei decessi e l'istituto della presunzione di morte

La seconda norma sulla quale la dottrina si soffermò a discutere era quella relativa all'accertamento dei decessi. Il problema sorgeva a causa delle molteplici ripercussioni che tali norme potevano avere sulle vite dei superstiti e molte furono le considerazioni e le critiche che vennero mosse al dettato normativo.

Con regio decreto 17 gennaio 1909 n. 23, infatti, grazie alla delega contenuta nell'articolo 6, n. 2 della nota legge numero 12, venivano disposte norme per l'accertamento dei decessi avvenuti a causa del terremoto del 28 dicembre 1908. Il dettato normativo prevedeva disposizioni finalizzate a risolvere il problema della definizione della condizione patrimoniale e civile dei superstiti che, avendo perso i propri cari in una circostanza così straordinaria, non avevano la possibilità di provare la morte dei loro parenti perché dispersi sotto le macerie o perché risucchiati dal mare a causa del violento maremoto che si generò dopo la principale scossa.

Le norme del decreto che trattavano questo tema erano quelle contenute negli articoli 2 lettera d, 3 e 4. Nell'articolo 2 al primo comma si statuiva che «oltre che nei modi indicati nel libro 1°, titolo 12, cap. IV del Codice Civile, la prova della morte può altresì essere fatta con i seguenti mezzi»; alla lettera d dell'elenco il decreto indicava i mezzi da utilizzare per tutti coloro di cui il cadavere non si fosse potuto ritrovare o identificare e per i feriti che fossero morti senza poter essere identificati, si sarebbe dovuto agire nei modi e nei termini di cui agli articoli successivi, ossia, gli articoli 3 e 4 che indicavano le modalità e le procedure per dichiararne la morte presunta. L'istituto della presunzione veniva inserito, di fatto, nell'ordinamento aggiungendosi a quello ordinario dell'assenza disciplinato dal Codice. Il testo del 1865, infatti, non contemplava l'istituto, dedicando solamente alcune norme alla materia, in particolare, l'articolo 391⁸⁵ che offriva una disciplina generica e l'articolo 396 per gli scomparsi in mare. Il primo comma avente ad oggetto l'ipotesi della

⁸⁴ Incongruenza tale per cui il giurista padovano si auspicava una riforma che avrebbe dovuto dichiarare per legge come regola generale la parità dei sessi anche riguardo alla capacità tutelare. V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 13.

morte durante un viaggio e il secondo per il caso di naufragio. Proprio in assenza di una disciplina il legislatore, negli anni, si era trovato a dover risolvere il problema degli scomparsi in guerra o in un terremoto anche se, non in tutti i casi, era poi intervenuto con norme speciali.

Con il terremoto ischiano, per esempio, molti superstiti della catastrofe rimasero senza una norma in grado di disciplinare i loro rapporti patrimoniali e civili e proprio questa questione venne sollevata dopo più di dieci anni in occasione della Campagna d’Africa nel 1894.

Dopo lo scoppio della guerra italo-etioptica, infatti, si pose il problema relativo alla condizione civile e patrimoniale dei presunti morti in battaglia. In quell’occasione si intervenne sulle pensioni spettanti alle famiglie dei “presunti morti in guerra” così come, con altro provvedimento, si legiferò «per il conseguimento di diritti successori sul patrimonio degli scomparsi». Entrambi i testi di legge introducevano nell’ordinamento l’istituto della presunzione di morte ma limitatamente a specifiche ipotesi. Il primo caso era quello relativo «all’effetto esclusivo della legge sulle pensioni civili e militari»⁸⁶ e l’altro limitato «alla pubblicazione degli atti di ultima volontà degli scomparsi ed al conseguimento dei relativi diritti successori sul patrimonio degli stessi»⁸⁷. Sul tema della materia successoria, che divenne oggetto di un testo di legge solo nel 1904, si scatenò in Parlamento il dibattito soffermandosi in particolare sul problema dell’inadeguatezza dell’istituto dell’assenza in casi straordinari e si era denunciata la particolare situazione non solo dei dispersi in guerra ma anche dei dispersi in caso di catastrofi naturali.

Il dibattito era scaturito in occasione della presentazione della prima bozza del disegno di legge in materia successoria che avvenne ad opera dell’allora Ministro di Grazia e Giustizia Emanuele Gianturco⁸⁸. Il progetto, lungamente discusso in seno alla Camera, venne modificato⁸⁹ e presentato per la discussione ed approvazione nella tornata del 12 luglio del 1898. La discussione

⁸⁵ «Nel caso di morte, senza che sia possibile di rinvenire o di riconoscere i cadaveri, il Sindaco od altro pubblico ufficiale ne stenderà processo verbale, e lo trasmetterà al procuratore del re, per cura del quale, dopo ottenuta l’autorizzazione del tribunale, il detto processo sarà ammesso al registro dello stato civile». Sul punto si rinvia a D. Callegari, voce *Morte*, in «Nuovo Digesto italiano», Torino, Utet, 1939, p. 764.

⁸⁶ Legge 2 luglio 1896 n. 256, articolo 1.

⁸⁷ Legge 11 luglio 1904, n. 349, articolo 1.

⁸⁸ *APR, Discussioni della Camera dei Deputati, Leg. XX, sessione 1897-1898, vol. IV, tornata del 2 dicembre 1897, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 3728.*

⁸⁹ Data la lunga procedura dell’assenza che lasciava pendenti per molto tempo i rapporti giuridici dei militari scomparsi (di ispirazione francese) il ministro proponeva, o la semplificazione dell’istituto dell’assenza per i soli militari oppure l’introduzione della giudiziale dichiarazione di morte (di ispirazione germanica).

sul nuovo disegno venne aperta nella mattinata dall'allora Ministro di Grazia e Giustizia Finocchiaro – Aprile.

Il Ministro, introducendo il disegno di legge, fece subito una premessa: l'intento del Governo era quello di offrire una risposta immediata ad un bisogno urgente che però, data la complessità dell'argomento, non poteva risolvere tutta la questione. La Camera avrebbe dovuto, infatti, intervenire in futuro avviando un serio dibattito al fine di addivenire ad una adeguata riforma organica sul Codice Civile⁹⁰. A questo intervento di apertura, però, rispose il deputato Lojodice che sollevò una grave questione. Egli ricordò che, in occasione degli studi svolti in Commissione sul progetto di legge sulla materia successoria, era sorto prepotentemente non solo il tema della inadeguatezza dell'istituto dell'assenza per casi straordinari, come quello degli scomparsi in guerra, ma anche quello della condizione giuridica di coloro che scomparivano per effetto di terremoto, naufragio, incendio od altro infortunio. Data la complessità del problema, egli si chiese se non fosse stata auspicabile una equiparazione, con conseguente estensione della disciplina adottata per i presunti morti in guerra, anche agli scomparsi in occasione di calamità⁹¹. La proposta non venne accolta, così il deputato Lojodice ottenne solamente che le proposte fossero presentate in due ordini del giorno posti nella relazione.

Il "grande assurdo", che il deputato individuava nella disciplina codicistica dell'assenza, era quello di presumerla anziché di constatarla e considerarla come un mero fatto. Questo errore iniziale, diceva, non poteva che condurre all'insorgenza di una sola presunzione di assenza anziché di morte. Per tale ragione in quella sede l'onorevole chiedeva con gran forza la riforma dell'istituto e, data l'impellente necessità di dare risposta alle famiglie dei morti di Casamicciola e di quelle dei morti in altre calamità, l'equiparazione degli scomparsi per guerre a quelli per disastri naturali con la conseguente estensione della disciplina contenuta nel progetto.

La proposta però non fu accettata. La Commissione, infatti, osservò che non era semplice una simile operazione, trattandosi di un disegno di legge speciale, proprio perché questo avrebbe implicato una riforma al Codice civile che non poteva avvenire senza un giusto momento di previa riflessione. Il fatto che in altre esperienze europee questo avvenisse, non giustificava una riforma così azzardata del Codice dato che sarebbe stato più opportuno aspettare per vedere quali effetti, in

⁹⁰ APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XX, sessione 1897-1898, vol. VI, tornata del 12 luglio 1898, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 6839.

⁹¹ Riportando, in particolare, il caso dei morti di Casamicciola, i quali erano tutti considerati *assenti*. APR, *Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XX, sessione 1897-1898, vol. VI, tornata del 12 luglio 1898, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 6842.

pratica, avrebbe recato l'istituto della presunzione di morte. Il progetto di legge sulla materia successoria, alla fine, non approdò in Senato così, solo nel 1904, per iniziativa dei due parlamentari, gli onorevoli Alessio e Fani, si votò un disegno di legge che non aveva nessuna aspirazione circa la possibilità di riformare la disciplina codicistica, limitandosi a rispondere ad esigenze concrete quali, in particolare, la regolamentazione della disciplina successoria dei soli scomparsi nella guerra d'Africa.

In occasione del terremoto di Messina, però, il problema dei dispersi si presentò prepotentemente. Come fece notare Vittorio Polacco, la promulgazione del suddetto decreto sulle norme per l'accertamento dei decessi n. 23 ed il conseguente decreto approvante le norme per la pubblicazione degli elenchi degli scomparsi e delle eventuali opposizioni, alla luce delle esperienze passate, non poteva sfuggire ad alcune riflessioni.

In questo testo, faceva notare che, a differenza di quello per gli scomparsi in guerra, si introducevano delle novità rilevanti che intervenivano massicciamente sul diritto comune. Il primo elemento interessante risiedeva nel fatto che, a differenza della legge per gli scomparsi in guerra, la dichiarazione contenente l'indicazione della persona scomparsa produceva tutti gli effetti civili e patrimoniali⁹². Il secondo elemento rilevante riguardava la scelta di intervenire per sanare il vuoto legislativo che aveva danneggiato gli sfortunati superstiti dei disastri degli anni precedenti al sisma siciliano. I sopravvissuti, infatti, risultavano doppiamente sfortunati poiché non solo avevano perso i propri cari ma erano costretti a sottostare alla disciplina dell'assurdo istituto dell'assenza.

La riflessione, tuttavia, non si chiudeva qui. Non era possibile non soffermarsi su un altro tema, quello della particolare brevità dei termini indicati dai decreti. Sul punto sia Vittorio Polacco che Gino Segrè svilupparono alcune riflessioni. In base agli articoli 3 e 4 del provvedimento⁹³, gli elenchi con i nomi delle persone che si presumevano morte dovevano essere pubblicati per due volte, a distanza di quindici giorni⁹⁴, nella Gazzetta Ufficiale e, in difetto di opposizione, trascorso il termine di novanta giorni utili per le opposizioni dopo l'ultima pubblicazione, poteva procedersi nel modo seguente: «Per le persone di età superiore a sei anni, e di un anno per i fanciulli che non abbiano superata quell'età senza che si abbia alcuna notizia sicura della loro esistenza, ne è presunta la morte e si redige d'ufficio l'atto relativo, e tutte le morti si presumono avvenute il 28 dicembre

⁹² V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 16.

⁹³ Regio decreto 17 gennaio 1909 n. 23, portante norme per l'accertamento dei decessi avvenuti per causa del terremoto del 28 dicembre 1908.

⁹⁴ Articolo 4, regio decreto 17 gennaio 1909 n. 23.

1908 »⁹⁵. Il problema della brevità venne sollevato poiché in pochissimo tempo tutti i rapporti, decorsi i termini suddetti, sarebbero mutati con tutte le conseguenze che ne derivavano. Il primo problema era quello relativo agli effetti dello stato civile ed, in particolare, agli effetti del matrimonio. La riflessione del civilista padovano muoveva dall'osservazione secondo la quale, data la particolarità degli effetti potenzialmente derivabili da una tale unione, il decorso di un termine più lungo sarebbe stato più appropriato dato che le conseguenze di un matrimonio erano «molto più notevoli e meno riparabili»⁹⁶ di altre. Lo stesso ragionamento era stato fatto dal deputato De Gagli che, in sede di discussione del progetto di legge per gli scomparsi nella guerra d'Africa, dovette giustificare il diverso decorso degli effetti legali per quanto concerneva l'istituto del matrimonio. In base all'articolo 8 del progetto del '98, tutti gli effetti derivanti dalla morte naturale iniziavano a decorrere dal passaggio in giudicato della sentenza dichiarativa del tribunale fatta eccezione, però, per il matrimonio per il quale iniziavano a decorrere dopo un anno dalla pronuncia della sentenza. La natura differente del tipo di rapporto aveva indotto il legislatore pochi anni prima a ragionare «da un punto di vista d'ordine morale più che di stretta logica giuridica», criterio che, anche in occasione del terremoto, avrebbe dovuto ispirare il legislatore.

Una seconda riflessione, questa volta mossa dal giurista mantovano, era invece quella sui nuovi matrimoni che si sarebbero potuti contrarre dopo la dichiarazione di morte presunta. Data, infatti, l'esiguità del termine previsto per la dichiarazione di morte presunta, egli si chiedeva se non fosse stato più appropriato, quanto meno, differire il termine per la possibilità della celebrazione di nuove unioni. Il pericolo risiedeva nella possibile impugnazione del matrimonio e nelle successive conseguenze nefaste per i figli eventualmente nati da queste unioni⁹⁷.

Altra grossa difficoltà dipendente dalla disciplina relativa alla dichiarazione di morte, era quella riguardante l'indeterminatezza del momento in cui cessava la presunzione di sopravvivenza e sorgeva, appunto, quella di morte. Veniva criticata dalla dottrina questa scelta per il fatto che si era contemplato il solo caso degli scomparsi nella sciagura e il caso del rinvenimento dei corpi tra le macerie per i quali non era possibile individuare la data e l'ora esatta del decesso. Gino Segrè denunciava inoltre la scelta scellerata di ammettere in via assoluta la contemporaneità della morte e,

⁹⁵ Articolo 4, regio decreto 17 gennaio 1909 n. 23.

⁹⁶ *APR, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XX, sessione 1897-1898, vol. VI, tornata del 12 luglio 1898, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, p. 6848.

⁹⁷ G. Segrè, *Provvedimenti legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, in «Rivista di diritto commerciale, industriale e marittimo», vol. VII, parte I, 1909, p. 82.

senza poter determinare il momento del decesso dello scomparso, quella di stabilire presuntivamente la sua sopravvivenza fino ad un certo momento del giorno. La critica muoveva dalla constatazione dei danni che questa norma arrecava agli eredi data la sua difficile interpretazione ed applicazione⁹⁸.

Scorrendo gli articoli del regio decreto numero 23 si può individuare una seconda deroga alla disciplina codicistica, quella contenuta nell'articolo 6. In tale norma, infatti, si dichiarava che: «Salvo i casi di cui alla prima parte e alle lettere *a* e *b* dell'articolo 2, per tutti coloro che sono morti nel disastro del 28 dicembre 1908, si ritiene, ai fini dell'articolo 924 del Codice civile, che la morte sia stata contemporanea, e non si ammette prova in contrario». Con questa disposizione, derogando la disciplina di diritto comune, si ammetteva una presunzione assoluta di commorienza per agevolare l'applicazione della disciplina codicistica derogandone in parte il dettato normativo⁹⁹. L'articolo 924 infatti dichiarava che: «Se, fra due o più chiamati rispettivamente a succedersi è dubbio quale abbia per primo cessato di vivere, chi sostiene la morte anteriore dell'uno o dell'altro deve darne prova; in mancanza di prova, si presumono morti tutti ad un tempo, e non ha luogo trasmissione di diritto dall'uno all'altro». Il principio espresso dall'articolo, in sostanza, riaffermava la regola generale secondo la quale chi rivendicava un diritto aveva l'onere di provarlo, altrimenti, in assenza degli strumenti necessari a dimostrare la fondatezza della sua pretesa, avrebbe dovuto rinunciarvi. Con la disposizione speciale contenuta nell'articolo 6 tale principio veniva ad essere smentito. Inoltre, i casi contemplati dall'articolo 924 erano casi di morti accertate e non presunte, pertanto, sarebbe bastato, anziché scomodare la disciplina codicistica, l'aver stabilito che «nell'ultimo capoverso dell'articolo 4 tutti i decessi degli scomparsi pei quali si fa luogo alla dichiarata presunzione di morte si presumono avvenuti il 28 dicembre 1908»¹⁰⁰.

Inoltre, come osservò Polacco, la presunzione *iuris et de iure* di commorienza sancita dall'articolo 6, non era valida solamente per le persone la cui morte fosse stata solamente presunta ma anche per coloro i quali, erano stati estratti morti dalle macerie ed identificati, quindi, non scomparsi e presuntivamente morti, ma persone il cui decesso era stato provato e certificato (categoria che veniva contemplata dall'articolo 2, lettera *c*).

⁹⁸ G. Segrè, *Provvedimenti legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, cit., p. 82.

⁹⁹ Deroga al diritto contestata da Vittorio Polacco ed invece accolta come naturale corollario da Segrè, il quale, interpretava l'articolo, come logica conseguenza della necessità di provvedere con disposizioni speciali nei riguardi degli scomparsi. Cfr. G. Segrè, *Provvedimenti legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, cit., p. 80.

¹⁰⁰ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 20.

c. L'immissione nel possesso temporaneo dei beni

Altro grande strappo alla disciplina ordinaria di diritto comune era rappresentato dalla disposizione contenuta nel regio decreto sul recupero, conservazione e possesso dei beni del 13 gennaio 1909 n. 13.

Il testo di legge riguardava tanto i beni mobili che i beni immobili e si componeva di numerosi articoli nei quali si disciplinavano le diverse fasi del recupero, della gestione ed assegnazione dei beni istituendo commissioni temporanee con poteri giurisdizionali e di polizia giudiziaria.

Il decreto risultava interessante per alcuni motivi; sicuramente, come accennato in precedenza, per il richiamo all'equità alla quale i commissari dovevano attenersi nel decidere sul possesso dei beni, ma in particolare per le disposizioni contenute negli articoli 9, 10 e 11 del provvedimento. Soffermandosi preliminarmente sull'articolo 11, Vittorio Polacco accoglieva con entusiasmo l'introduzione di quel "germe deposto" che era il giudizio di ventilazione ereditaria di origine austriaca. L'articolo statuiva, infatti, che: «Per i possessi attribuiti a titolo ereditario, a norma dei due articoli precedenti, sarà in facoltà del commissario e della Commissione di disporre che l'esecuzione dei provvedimenti resti sospesa per un periodo di tempo non superiore a sessanta giorni, durante il quale la notizia del decreto di attribuzione del possesso al presunto erede sarà pubblicata nel modo che si ravviserà più opportuno ed anche a mezzo dei giornali quotidiani».

I problemi legati alla pubblicità della catena dei trapassi mortis causa della proprietà e degli altri diritti reali sugli immobili era da tempo oggetto di discussione in dottrina rientrando il tema nel più generale dibattito su una riforma del diritto civile che era da anni auspicata dai più illustri civilisti. Già due progetti erano stati proposti negli anni precedenti da Vittorio Scialoja, nel 1907, e da Emanuele Gianturco, nel 1909, senza che si ottenesse un risultato¹⁰¹. La difficoltà di pervenire ad un testo di legge derivava dalle problematiche connesse ad un sistema ereditario così come pensato nel codice civile che non garantiva la certezza dei diritti e la celerità del procedimento di individuazione degli eredi che, nel caso della ventilazione ereditaria austriaca, venivano invece garantiti¹⁰². Nel caso considerato non si poteva, evidentemente, parlare di giudizio di ventilazione ereditaria, ma di uno spunto dal quale si auspicava da più parti una futura riforma del sistema ereditario.

¹⁰¹ M. De Simone, *Percorsi del diritto tra Austria e Italia, secoli XVII- XX*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 352.

Fatta questa premessa è ora necessario soffermarsi sugli articoli 9 e 10, sicuramente i più controversi. Il primo indicava le modalità di reclamo del possesso dei beni mobili ed immobili e i requisiti che doveva possedere l'interessato per poter essere immesso nel possesso dei beni, il carattere e gli effetti di questa immissione; il secondo indicava quali fossero gli oneri gravanti in capo alla persona immessa nel possesso, gli effetti e la responsabilità configurabile in sede penale.

Iniziando con l'articolo 9 la prima critica che veniva mossa era quella relativa alle modalità di indagine con le quali la Commissione o il commissario dovevano procedere «per accertare la morte della persona indicata e la identità, qualità e titolo della persona che si qualifica erede» e sul punto la dottrina aveva notato come, più che limitarsi ad una sommaria indagine volta all'accertamento che avrebbe poi fatto sorgere una serie di incertezze, ci si sarebbe quantomeno potuti attenere alle norme sull'accertamento dei decessi o presunzione di morte di cui al decreto reale numero 23¹⁰³. Nell'articolo, inoltre, era prevista la parificazione dei defunti con i presunti morti in deroga alla disciplina di diritto comune. Il provvedimento disponeva, infatti, che l'immissione nel possesso dell'erede avrebbe avuto il carattere e gli effetti dell'immissione temporanea dell'assente di cui agli articoli 26 e seguenti del codice senza rispettare il dettato normativo che prevedeva l'obbligo del versamento di cauzione o di altre cautele. Inoltre, a differenza del dettato codicistico, il provvedimento prevedeva una differente disciplina a seconda che si trattasse di beni mobili o immobili prevedendo, nel primo caso, agli articoli 9 e seguenti una procedura sommaria di indagine ed attribuzione ad opera dei singoli commissari, nel secondo caso, invece, agli articoli 15 e seguenti una procedura più complessa per la quale doveva pronunciarsi la Commissione composta da tre membri. Ciò, ancora una volta, in deroga alla normativa dell'immissione nel possesso temporaneo

¹⁰² La procedura prevedeva che il giudice cercasse i parenti del defunto e l'eventuale testamento. Una volta presenti tutti i possibili successori, egli attribuiva la qualità di erede a chi ne aveva diritto, provvedeva direttamente al pagamento dei creditori e, infine, devolveva l'eredità. Secondo molti la disciplina austriaca risultava più sicura perché, prevedendo che la successione avvenisse tutta per opera del giudice, evitava le numerose incertezze che sorgevano invece nella pratica italiana. Innanzitutto l'erede legittimo veniva individuato con provvedimento giudiziale mentre, in Italia, chiunque poteva immettersi nel possesso dei beni se il legittimo erede non si fosse trovato pronto ad agire con le azioni possessorie; secondo aspetto, era quello della posizione che assumeva colui il quale rivendicava il diritto che, secondo il dettato normativo austriaco, appariva come convenuto mentre in Italia, tale posizione, veniva assunta dal primo che si era immesso nel possesso dei beni. Altra differenza riguardava l'accettazione che, nel ABGB, era solo espressa evitando, così, le incertezze derivanti dall'accettazione tacita italiana. Vi erano tante altre differenze che facevano pendere una parte della dottrina in favore del sistema asburgico ma, alla fine, le resistenze dottrinali impedirono la riforma dell'istituto. Cfr. M. R. De Simone, *Joseph Unger e la sua critica all'istituto della ventilazione ereditaria*, in *La codificazione del diritto fra Danubio e l'Adriatico*, a cura di P. Caroni, R. Ferrante, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 219 e ss..

¹⁰³ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 22.

che si qualificava come istituto singolare che non ammetteva invece la distinzione fra mobili ed immobili riferendosi invece all'assunzione in godimento ed amministrazione dell'intero patrimonio dello scomparso¹⁰⁴.

Nell'articolo 10, invece, al primo comma veniva stabilito che «La persona cui viene attribuita la qualità di possessore temporaneo avrà, verso le cose affidategli, gli stessi obblighi del depositario necessario di cui all'articolo 1864 del Codice civile e le eventuali appropriazioni saranno punite ai sensi dell'articolo 417 del Codice penale». La lettura combinata di questo articolo con quello precedente, aveva creato numerosi problemi interpretativi. Il punto più "scabroso" riguardava l'antinomia fra le due norme, l'una (articolo 9) che faceva dell'erede un immesso nel possesso provvisorio dei beni, l'altra (articolo 10) che lo investiva della qualifica di depositario necessario. Erano evidentemente due condizioni giuridiche fundamentalmente differenti. Il depositario, necessario o volontario, non era che un soggetto cui veniva affidata la custodia di determinati beni e per i quali rispondeva limitatamente agli obblighi configurabili in capo ad un custode, quindi, l'obbligo di conservazione del bene così come previsto dagli articoli 1845 e seguenti; l'immesso nel possesso di beni, invece, assumeva le vesti di un amministratore di un patrimonio del quale aveva facoltà di disporre giuridicamente ed anzi l'obbligo, nei limiti previsti dalla legge, di svolgere tutti gli atti occorrenti alla realizzazione dei crediti. Doveva, inoltre, svolgere tutti gli atti di ordinaria amministrazione oltre che, nel caso di ascendenti, discendenti e del coniuge, ritenere la totalità delle rendite a loro profitto o, se parenti prossimi, ritenerne nella misura prevista dalla legge. Si trattava, evidentemente, di due figure (quella dell'immesso e quella del custode) incompatibili che però, in tale occasione, erano state assimilate ai fini dell'applicazione di una comune disciplina.

Polacco e Segrè divergevano sulla possibile interpretazione dei due articoli offrendo interessanti spunti per una lettura originale della norma. Il giurista mantovano, nella convinzione che ci si fosse trovati dinanzi ad una vera antinomia, sosteneva che l'articolo 10 dovesse essere interpretato in un senso diverso, ovvero «non nel senso che l'immesso risponda come depositario necessario di tutte le cose mobili, ma soltanto per quelle che in modo speciale con questo intento il commissario o la commissione sarà per affidargli». Questa soluzione avrebbe potuto far venir meno le incongruenze del dettato normativo anche se permaneva la critica verso una legislazione che

¹⁰⁴ Distinzione che, a parere di Segrè, avrebbe portato ad un equivoco nell'interpretazione della disciplina. G. Segrè, *Provvedimenti legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, cit., p. 84.

aveva escogitato un regime transitorio che non garantiva in modo adeguato i veri eredi o il presunto morto, in realtà sopravvissuto, o tante altre categorie di soggetti coinvolti¹⁰⁵.

Di diverso avviso appariva Vittorio Polacco il quale riteneva che più che di una antinomia si sarebbe dovuto parlare di una "improprietà". Infatti, nelle esperienze straniere e nei codici preunitari l'accostamento delle parole deposito e amministrazione era presente nella medesima norma in quanto il vocabolo deposito doveva essere interpretato, non nell'accezione tecnico-giuridica del termine, ma solamente nel senso di "possessore a titolo precario". Il riferimento era, per quanto concerneva l'esperienza straniera, alla Francia in quanto il Code dichiarava all'articolo 125: «La possession provisoire ne sera qu'un dépôt, qui donnera à ceux qui l'obtiendront, l'administration des biens de l'absent, et qui les rendra comptables envers lui, en cas qu'il reparaisse ou qu'on ait de ses nouvelles». E così prescrivevano anche i codici preunitari delle Due Sicilie, il Codice Albertino, e quello estense¹⁰⁶. Nel caso italiano, anche se l'articolo 28 nulla diceva in proposito del deposito, limitandosi a richiamare la disciplina dell'amministrazione dei beni, vi era chi interpretava la norma comunque come se il richiamo fosse esplicitato. Nel 1878, Francesco De Filippis, definendo la posizione degli immessi nel possesso temporaneo dei beni dell'assente, dichiarava che gli stessi «per la qualità di amministratori» tenevano il patrimonio dell'assente a titolo di deposito potendo esercitare da solo tutti gli atti di pura e semplice amministrazione e non potendo, invece, senza l'adempimento di certe formalità, compiere atti di disposizione o di alienazione¹⁰⁷. L'idea alla base era quella secondo la quale l'immissione dovesse essere disposta al fine di garantire gli interessi dell'assente, così come il depositario agiva nell'interesse esclusivo del depositante.

Questa interpretazione della norma speciale contenuta nel decreto numero 23, dati i precedenti circa l'interpretazione del dettato codicistico, secondo l'autore avrebbe anche potuto funzionare se non ci si fosse trovati davanti ad una disposizione eccezionale. Proprio la natura straordinaria della norma avrebbe portato, se si fosse accolta questa tesi, ad attribuire «agli autori del decreto legge persino un pensiero di interpretazione autentica nella vessata questione sulla figura giuridica dell'immissione provvisoria» cosa non ammissibile perché tacciabile di assoluta illiceità¹⁰⁸.

¹⁰⁵ G. Segrè, *Provvedimenti legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, cit., p. 84.

¹⁰⁶ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 25.

¹⁰⁷ F. De Filippis, *Corso completo di diritto civile italiano comparato*, vol. I, Napoli, Vallardi, 1878, p. 241.

d. Gli effetti della disciplina di carattere eccezionale nel codice civile

Gli interventi alla disciplina di diritto comune qui indicati riguardarono solamente una piccola parte di tutti quelli succedutisi al cataclisma, ma sicuramente, furono tra i più contestati all'indomani della loro emanazione ed i più significativi del corpo normativo considerato in questa sede. Come si ricorderà l'attenzione in questa fase del lavoro è concentrata tutta su un primo gruppo di provvedimenti, quelli relativi alla prima gestione dell'emergenza che si sostanziano, cioè, in un'azione governativa volta ad "alleviare" le sofferenze degli sfollati vittime del sisma. Ciò che è importante notare è che questi spunti di riforma non portarono ad effettivi cambiamenti della disciplina codicistica nell'immediato, ma trovarono una effettiva risposta nel corso degli anni successivi, in alcuni casi, e poi nel codice del 1942. Nel campo della tutela, per esempio, il Consiglio di famiglia venne abolito dal legislatore fascista rispondendo alle istanze di riforma del sistema tutelare da tempo auspicato, accanto a questo una novità la si incontrava anche per quanto riguardava la capacità della donna di esercitare le funzioni di tutrice. Ancor prima del varo del nuovo codice civile, nel 1919 con legge 17 luglio n. 1176 *recante disposizioni sulla capacità giuridica della donna*, nell'articolo 1 si dispose l'abrogazione degli articoli 134, 135, 136 (sulla capacità di agire della donna) e il secondo comma dell'articolo 1743 del codice civile¹⁰⁹. Altro nuovo istituto fu quello della presunzione di morte che comparve anche qui agli articoli 58 e seguenti affiancando l'istituto dell'assenza. Nessuna novità per quanto riguardava fu introdotta relativamente al giudizio di ventilazione ereditaria che, nonostante il dibattito, non convinse il legislatore del '42 che preferì mantenere l'impostazione tradizionale che relegava il giudice ad un ruolo marginale e solo eventuale. Ultima novità interessante è quella contenuta ancor oggi nell'articolo 609 in tema di testamenti speciali intitolato "Malattie contagiose, calamità pubbliche o infortuni" che contiene

¹⁰⁸ L'autore, ragionando sui principi generali, era giunto alla conclusione che, l'*animus interpretandi*, potesse attribuirsi al legislatore che, volta per volta, poteva trovarsi a dover risolvere questioni, attinenti ad un principio generale del diritto, trovando riscontro in legislazioni anteriori. Questo tipo di leggi interpretative, però, non potevano che avere carattere generale e non, come nel caso di specie, natura di norme eccezionali, come nel caso del decreto volto a mettere a punto un regime transitorio in grado di tamponare una situazione straordinaria come quella creata dopo Messina. Cfr. V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 26.

¹⁰⁹ Contributo notevole in tal senso venne dato dal civilista Vittorio Scialoja il quale espresse più volte il suo dissenso rispetto riguardo la permanenza di tale istituto nell'ordinamento e si fece inoltre promotore nel 1912 di un progetto legislativo avente ad oggetto l'abolizione dell'autorizzazione maritale che poi sfociò nella legge del 1919. Cfr., V. Scialoja, *I problemi dello Stato italiano dopo la guerra*, Bologna, Zanichelli, pp. 281-282; M. Bessone, E. Roppo, *Il diritto di famiglia*, cit., p. 80; M. Fortino, *Il diritto di famiglia. I valori, i principi, le regole*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 14-16.

disposizioni speciali in materia testamentaria per i casi estremi di cataclisma e infortunio. L'articolo, ancor oggi in vigore, disponeva che nel caso in cui il testatore si fosse ritrovato in circostanze straordinarie come l'essere affetto da una malattia contagiosa, l'essere stato travolto da un cataclisma o da un infortunio avrebbe potuto testare secondo modalità straordinarie previste dalla legge¹¹⁰.

Per quanto riguarda le novità in campo normativo, quindi, in questa prima fase, che abbracciava un arco temporale abbastanza breve, si incontrarono solamente alcuni elementi di "disturbo" senza avere nella legislazione di lungo periodo ripercussioni rilevanti. In altri settori, invece, come si vedrà a breve, i contraccolpi si fecero sentire in modo più vistoso. È importante ricordare infine che, se è vero che non trovò una collocazione nell'impianto del codice civile, tutta la disciplina poc'anzi richiamata venne inglobata nel corpus normativo speciale del 1913 per poi essere sottoposta ad alcune modifiche in seguito ai terremoti che si susseguirono negli anni, ma mantenendo intatto l'impianto essenziale basato sul principio della specialità del contenuto.

¹¹⁰ Norma che mancava nel codice del 1865 in quanto, agli articoli 789 e ss., venivano contemplate forme speciali di testamento ma neanche una dedicata al caso di testatore travolto da una pubblica calamità.

Capitolo VIII

Il codice del terremoto del 1913

1. Il "diritto della pubblica calamità". La legislazione « a favore» dei danneggiati

I provvedimenti emanati per tutto il 1909 furono provvedimenti aventi come scopo precipuo quello di tamponare una emorragia che aveva quasi spazzato via quei centri abitati per i quali si era addirittura pensato di sbarazzarsene del tutto. Il problema della ricostruzione, infatti, non era stato nell'immediato affrontato seppur si era deciso di far "risorgere quelle zone".

Il 13 luglio 1910 veniva finalmente varata la legge numero 466, *Portante provvedimenti a favore dei Comuni colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908*, la seconda legge fondamentale, come venne definita da Luigi Fulci, che rappresentò il caposaldo della legislazione d'emergenza che prese forma in altre quattro leggi organiche che andarono ad arricchire il testo originario del 1910 e che, alla fine, costituirono il corpo del testo unico del 1913. Già dalla lettura del testo del 1910 l'approccio nuovo del legislatore emerge in maniera evidente. Un corpo di 77 articoli diviso in tre titoli, il I composto di tre capi: mutui e ricostruzioni, *Unione messinese*, magistrature speciali; il II dedicato ad Aree e baracche, Espropriazioni e piani regolatori; il III, relativo a provvedimenti tributari e disposizioni generali. In questo testo si intravedeva lo scheletro del futuro "Codice del terremoto" che si distinguerà per la presenza di: magistrature speciali (che emettevano, spesso, pronunce inappellabili), organismi straordinari, disciplina speciale in deroga al diritto comune. La creazione di nuovi istituti e i bisogni finanziari crescenti per dare attuazione alla legge portarono alla promulgazione di un terzo provvedimento, la legge 28 luglio 1911 n. 842, provvedimento di «autorizzazione a maggiori fondi per la costruzione di edifici pubblici governativi nei Comuni colpiti dal terremoto e provvedimenti vari a favore dei Comuni stessi»

A questa legge seguirono altri testi di legge che andarono ad arricchire la disciplina esistente. Nel 1911 due furono i provvedimenti rilevanti; la legge 28 luglio 1911 numero 842, con la quale si intervenne in molti ambiti della disciplina speciale prendendo nuovi provvedimenti per l'*Unione messinese*, per le espropriazioni, per i regolamenti edilizi per le nuove costruzioni etc., ma soprattutto, con la quale si autorizzò, all'articolo 68, la compilazione di un nuovo testo unico in cui inserire tutte le disposizioni concernenti i provvedimenti a favore dei danneggiati dal terremoto.

Seguì il regio decreto 24 dicembre 1911 n. 1479 con il quale si davano nuove disposizioni, abolendo in parte la disciplina preesistente in tema di mutui di favore ed in ordine alle competenze dell'*Unione messinese*. Venne poi promulgata la legge 6 luglio 1912 n. 801 che andò, principalmente, a convertire tutti i decreti e gli altri provvedimenti riguardanti i comuni colpiti dal terremoto e che, all'articolo 19, autorizzava ad apportare al testo unico tutte le modifiche necessarie ai fini del coordinamento, determinando quali disposizioni dovessero intendersi derogate e quali dovessero invece considerarsi ancora in vigore.

Infine venne promulgata la legge 11 luglio 1913 numero 1039 che non solo conteneva l'ordine di conversione in legge dei precedenti decreti e modifiche alla disciplina vigente, ma anche un'ulteriore delega legislativa prevista nell'articolo 11 del provvedimento. Nel dettato normativo venne data facoltà al Governo di operare alcune modifiche al testo unico per «coordinare e mettere in armonia le disposizioni vigenti con le attuali esigenze dei paesi danneggiati dal terremoto del 28 dicembre 1908», disponendo che tale testo dovesse poi essere sottoposto al Parlamento per la conversione in legge¹. Il testo del 1913 fu il primo corpo legislativo emanato dopo l'unità d'Italia a dare una risposta esaustiva alle necessità di una popolazione assediata da una calamità, rispondendo, per la prima volta, alla duplice esigenza di sostenere i danneggiati nei primi momenti successivi alla catastrofe, ma anche di assegnare allo Stato un ruolo attivo nell'attività di ricostruzione e controllo attraverso un programma predeterminato.

Prima di addentrarci sul testo che si andrà ad analizzare più approfonditamente in seguito, è necessario fare preliminarmente alcune considerazioni. La legge cui ci si trova dinanzi, non si può dire che rispondesse ancora in maniera efficiente alle istanze di un paese caratterizzato da un'intensissima attività geodinamica. Dal punto di vista della prevenzione del rischio e della gestione dell'emergenza, infatti, la strada era ancora lunga; non si trovavano ancora, ad esempio, un corpo civile o militare addestrato a gestire l'opera di soccorso, o un programma governativo in grado di sfruttare le moderne scoperte della scienza, nonostante alcuni tentativi in tal senso². L'idea alla base della nuova intensa attività legislativa era quella secondo la quale lo Stato dovesse agire in

¹ Conversione che, dopo due anni, non era ancora avvenuta. Come fece notare Luigi Fulci, non fu indicato il termine entro il quale presentare il testo per la conversione tanto che l'autore parlò di rischio di «sovertimento di un governo a base costituzionale» essendo stata data una delega legislativa, anche con riferimento alla delega contenuta nella legge del 12 gennaio, in «forma amplissima quasi una vera abdicazione di ogni potere legislativo». Cfr. L. Fulci, voce *Terremoto*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, p. 641.

² Tanto che poi, di questa carenza, ne pagarono le conseguenze i marsicani nel secondo terribile disastro che mietè più di 30.000 vittime verificatosi nel 1915.

modo da integrare, sotto varie forme, l'iniziativa privata che comunque rimaneva prevalente nell'impegno profuso nell'opera di ricostruzione materiale ed economica della regione³. Nel 1912 si registrava un primo cambiamento, l'*Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto nelle Calabrie* (istituito in occasione del sisma del 1905) venne arricchito nelle sue competenze in seguito alla sciagura messinese e successivamente nel 1913, da ufficio provvisorio passò ad essere definitivo sotto la nuova denominazione *Ufficio speciale dei servizi in dipendenza dei terremoti calabro-siculi e dell'eruzione dell'Etna*. Si trattava di un ufficio che, finalmente, entrava a far parte in via permanente, dell'apparato governativo e, incastonato nel fitto reticolato di uffici del Ministero dell'Interno, transitava dalla Divisione terza (servizi per la beneficenza) alla Divisione seconda per l'amministrazione dei Comuni e Province. La stabilizzazione di questo ufficio rappresentò una svolta rilevante in quanto, in tal modo, le questioni legate alla gestione di una catastrofe, non rappresentarono più un problema prevalentemente locale, ma di competenza statale. Si inglobavano, infatti, nell'apparato stabile dello Stato uffici speciali che, storicamente, avevano poteri limitati e circoscritti all'evento e che ora diventavano parte integrante della macchina amministrativa. Inoltre, e non era un caso, dalla sezione dedicata ai servizi di beneficenza l'ufficio passò a quella dedicata all'amministrazione periferica⁴.

La Stato italiano, abbandonato l'approccio paternalistico con il quale aveva affrontato le grandi emergenze del XIX secolo, si avviava verso l'attuazione di un progetto politico nuovo, spinto da una visione "razionale"⁵ degli aiuti che lo Stato era tenuto a garantire ai suoi governati ripensando, così, il suo ruolo che crebbe poi nel corso del XX secolo.

Le novità introdotte da questo ricchissimo corpo normativo, composto di ben 515 articoli, furono moltissime coinvolgendo numerose materie giuridiche. Nei prossimi paragrafi si evidenzieranno proprio questi aspetti al fine di far emergere le numerose questioni che coinvolsero i più disparati rami del diritto.

³ E. Colagrosso, voce *Terremoti*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. XII, parte II, Torino, Utet, 1940, cit., p. 85.

⁴ Sul punto si veda F. Pizzaroni, *Regno d'Italia e calamità. Il nuovo secolo*, in *La cronaca del terremoto, Calabria 8 settembre 1905: dal terremoto alla ricostruzione. Il terremoto raccontato attraverso le cronache, i documenti e le immagini dell'epoca*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile, Roma, O.GRA.RO, 2007, p. 314.

⁵ Così viene definita la nuova visione che la classe politica liberale ottocentesca, viene ad assumere all'indomani delle grandi catastrofi del XX secolo, che porterà all'adozione di provvedimenti più incisivi per prevenire e gestire le catastrofi. S. Botta, *Politica e calamità: Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma, Rubbettino, 2013, p. 623.

2. Il codice del terremoto

L'intervento legislativo successivo al sisma seguì, in parte, l'esperienza pregressa, richiamando in alcuni casi le leggi speciali emanate soprattutto all'indomani delle grandi catastrofi verificatesi nei primi anni del XX secolo, ma disciplinando, in modo diverso, molti altri settori fino ad allora mai interessati.

Il testo unico che racchiudeva tutti i provvedimenti presi nei quattro anni precedenti, si articolava in tre parti, una prima intitolata Azione dello Stato e degli Enti locali, una seconda, Integrazione delle attività private ed una terza Deroghe al diritto comune.

La prima parte, articolata a sua volta in due titoli, era dedicata all'azione ricostruttiva da parte dello Stato che, non a caso, occupava il primo posto nel codice. La suddivisione prevedeva un titolo primo relativo al piano finanziario: stanziamento per potenziare ferrovie, porti, università, edifici pubblici e per le opere urgenti; addizionali su imposte e tasse e relative disposizioni sul riparto delle somme ed, infine, provvedimenti per gli Enti locali in materia di spesa e bilancio. Ed un secondo che riguardava le opere, contenente una divisione tra opere immediate e opere definitive con tutta la relativa disciplina. La parte seconda, invece, era dedicata agli strumenti con i quali veniva integrata l'opera privata di ricostruzione contenente, pertanto, le disposizioni relative a: mutui con relative modalità di accesso e istituti preposti alla erogazione degli stessi, *Unione messinese* con relative disposizioni sul funzionamento e tutte le disposizioni relative alle agevolazioni fiscali e tributarie. La terza parte, infine, contenente l'elenco delle deroghe al diritto comune sia sostanziale che processuale.

Nel presente capitolo il contenuto del codice verrà analizzato in chiave funzionale al presente lavoro, pertanto, l'analisi verrà svolta cercando di evidenziare sia gli aspetti nuovi relativi agli istituti che per la prima volta compariranno in un testo normativo volto a legiferare sul tema, sia le novità per quanto concerne gli istituti già utilizzati in occasione di altre catastrofi. Inoltre, nell'ottica di far emergere anche il secondo aspetto, quello relativo all'organizzazione amministrativa, ci si soffermerà sia sui nuovi apparati, istituiti per l'occasione, sia su quelli stabilizzati nel sistema in quanto eredità di una esperienza precedente.

In particolare, nei paragrafi 3 e 4, verranno analizzati gli articoli contenenti deroghe al diritto comune relativamente ad istituti preesistenti e richiamati per la prima volta in un provvedimento preso in occasione di una pubblica calamità (disciplinati nella parte terza del codice) Inoltre, nel sottoparagrafo 3.3, ci si soffermerà sulla nuova classificazione in tema di opere pubbliche e sul

nuovo ente, l'*Unione messinese*. Nel paragrafo 4 con i relativi sottoparagrafi, invece, si tratteranno nuovamente la materia dei mutui di favore e la disciplina in materia espropriativa vedendo in che termini entrambe le discipline vennero modificate in occasione di calamità (contenuti rispettivamente nella parte II del codice e nella parte I). Infine, si tratterà il secondo aspetto importante del presente lavoro, infatti, dopo essersi interessati alle misure offerte dallo Stato per far fronte all'emergenza, ci si soffermerà sugli apparati, organismi collegiali, magistrature speciali, commissioni ed uffici, istituiti per poter gestire questa fase cercando di capire quali novità questo evento tellurico apportò al sistema (con riferimento ai paragrafi 5 e 6). Nel paragrafo 7, infine, verrà preso in considerazione un fenomeno, quello del richiamo all'equità, che caratterizzò tutta la legislazione speciale emanata in tale occasione e verranno riportate le riflessioni di alcuni giuristi relativamente alla questione.

3. Le deroghe al diritto comune

Date le peculiari necessità cui la legislazione speciale dovette far fronte, la disciplina speciale emanata in occasione di calamità naturali si caratterizzò per alcuni elementi che dominavano tutto il dettato normativo, conformato al principio secondo il quale «mentre il diritto si foggia sui casi normali, quello, invece, relativo alle conseguenze del terremoto, non può essere che necessariamente anomalo, quale ordinamento di un evento che, sfuggendo ad ogni previsione, crea speciali situazioni»⁶.

Le caratteristiche della disciplina considerata erano rappresentate da alcuni elementi: l'organizzazione di un sistema di *jus singulare* il quale, per garantire la costituzione di un corpo organico di leggi in grado di disciplinare tutta la materia, ammetteva l'interpretazione analogica per i casi non contemplati da norme particolari; la prevalenza dell'elemento pubblicistico, anche se si trattava di norme la cui formulazione era diretta alla immediata protezione di un interesse privato; l'inderogabilità e l'infungibilità delle norme poste a tutela del preminente interesse collettivo; "espansività" del contenuto di tali norme, in virtù del fatto che gli istituti nati in occasione del terremoto, potevano poi ispirare la creazione di altre norme dettate da altri bisogni; infine, la frammentarietà ed atipicità delle norme che non potevano costituire una regolamentazione tipicamente organica di tutte le singole situazioni occasionate dal terremoto⁷.

⁶ E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., p. 84.

⁷ E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., p. 84.

Alcuni ambiti quali, la materia creditizia, la disciplina dei mutui di favore, le indennità di espropriazione e la materia fiscale e tributaria erano già stati oggetto di numerosi interventi normativi di carattere eccezionale, come si è avuto modo di verificare in precedenza, ma qui finalmente, per la prima volta, trovarono una collocazione definitiva all'interno del corpus legislativo. La stessa cosa poteva dirsi per le strutture organizzative che, in occasione di vari eventi calamitosi, vennero ripensate all'insegna della differenziazione degli apparati rompendo, così, lo schema ispirato al principio di uniformità e dando così spazio ad organi straordinari istituiti per rispondere alle specifiche esigenze per le quali erano sorti. Nei quattro sottoparagrafi che seguono verranno approfondite le materie coinvolte in questa grande produzione normativa speciale focalizzandosi su disposizioni contenute nella parte prima, titolo II del codice (la disciplina in materia edilizia) e nella parte III per tutte le altre materie contenute in articoli che derogavano al diritto comune.

3.1. La materia assicurativa con particolare riguardo alle assicurazioni sulla vita e contro incendi

Un grande strappo alla materia ordinaria, motivo di grande disappunto, fu quello che si verificò in materia assicurativa.

Dato, infatti, il gran numero di vittime e la impossibilità per gli eredi di produrre la necessaria documentazione circa il contratto e il pagamento dei premi, il legislatore intervenne con una serie di provvedimenti eccezionali. Con decreto reale del 17 gennaio 1909 numero 30, il legislatore tentò di risolvere i numerosi problemi sorti in seguito al sisma e, pertanto, nei primi tre articoli, inserì alcune disposizioni molto rilevanti.

Dei tre articoli i primi due destavano maggiori perplessità. In particolare nel primo si disponeva che il termine stabilito nell'articolo 2 del decreto legge 1 gennaio 1909 numero 6⁸ fosse prorogato fino al 31 dicembre 1909 per le assicurazioni sulla vita, contro i casi fortuiti e contro gli infortuni sul lavoro, nell'articolo 2, invece, si prescriveva che le scadenze dei termini utili per il pagamento dei premi e o dei contributi di assicurazione fossero prorogate di un anno a decorrere da ciascuna delle scadenze. Il contenuto del primo articolo venne criticato in quanto, come fece notare Angelo Sraffa, il testo ricalcava, o per meglio dire era identico, al decreto promulgato nel

⁸ Provvedimento che prorogò la scadenza di tutte le cambiali e dei biglietti d'ordine pagabili dai debitori residenti nelle zone terremotate.

1866 dal luogotenente generale Principe di Carignano, in occasione dei tumulti scoppiati a Palermo nel settembre dello stesso anno⁹.

Sraffa criticò il provvedimento in quanto riteneva diverse le condizioni che avevano portato all'emanazione del provvedimento. Una cosa, diceva, era la condizione venutasi a creare a seguito di tumulti sedati in pochi giorni ed a causa dei quali erano state impedito alcune operazioni (di natura commerciale di vario tipo), altra cosa, invece, era quella situazione di assoluta straordinarietà venutasi a creare in seguito alla sparizione totale di due grandi centri come quelli di Reggio Calabria e Messina¹⁰. Inoltre, osservava Sraffa, il provvedimento non aveva neanche particolare utilità. Infatti, i debitori non sarebbero stati molestati dai creditori perché molto probabilmente periti nel disastro e i creditori, invece, in mancanza di tutti gli organi indispensabili per l'attuazione del diritto, si sarebbero trovati nella impossibilità di interrompere il corso delle prescrizioni e quello dei termini perentori che fossero stati in procinto di scadere il 25 dicembre 1908¹¹, quindi la vera utilità del provvedimento rimaneva essenzialmente ignota. Inoltre, non si poteva ignorare e criticare la scelta di limitare l'efficacia del provvedimento alle sole scadenze che fossero avvenute dopo il 25 dicembre 1908 ma non a quelle antecedenti a quella data.

Proseguendo la lettura del primo articolo ci si imbatteva nel secondo dispositivo fortemente criticato che era quello che disponeva la proroga del pagamento dei premi assicurativi. Il testo aveva scatenato feroci polemiche tra le agenzie assicurative in quanto l'interpretazione dell'articolo non poteva che condurre a ritenere che le compagnie non avrebbero potuto, durante l'anno 1909, pretendere il pagamento dei premi e ciò, in virtù del fatto che l'assicurato era sempre libero di non pagare ogni anno abbandonando però il contratto¹². Le critiche mosse all'articolo erano due: la prima riguardava l'inutilità del disposto di cui all'articolo 2 in quanto il diritto in esso proclamato era assolutamente superfluo; la seconda riguardava la deroga alla regola generale in quanto si dispose che, una volta che l'assicurato avesse scelto di non pagare per l'anno 1909, avrebbe

⁹ Si ricorda come la rivolta, soprannominata del *Sette e mezzo*, portò alla proclamazione dello stato d'assedio.

¹⁰ A. Sraffa, *Provvedimento legislativo per le Provincie colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, in «Rivista di diritto commerciale industriale e marittimo», vol. VII, parte I, 1909, p. 64.

¹¹ Per ulteriori considerazioni si veda A. Sraffa, *Provvedimento legislativo per le Provincie colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, cit., p. 65.

¹² Come concordava la dottrina, condivisa dallo stesso giurista pisano il quale, a conferma di ciò citava il suo illustre collega Cesare Vivante. Cfr. A. Sraffa, *Provvedimento legislativo per le Provincie colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, cit., p. 70.

comunque mantenuto la condizione di assicurato, cosa che altrimenti avrebbe perso secondo la disciplina ordinaria¹³.

Le proteste delle compagnie assicuratrici furono molte e videro coinvolta, in particolare, la Compagnia d'Assicurazione di Milano che si scagliò pubblicamente contro la scelta del legislatore. La Compagnia, infatti, definì tali disposizioni «violatrici della legge del contratto» tanto che, alla fine, il Governo si vide costretto ad intervenire nuovamente con un secondo decreto che mitigò gli effetti di quello di gennaio¹⁴. Il 18 marzo dello stesso anno veniva così promulgato il regio decreto numero 181 (insieme a quello di gennaio convertito con legge numero 579 il 21 luglio 1910) con il quale si dispose, all'articolo 2, che i contraenti l'assicurazione a vita, entro un mese dalla pubblicazione del decreto avrebbero dovuto dichiarare se avessero o meno voluto risolvere il contratto disponendo che, qualora non fosse pervenuta la dichiarazione, si sarebbero considerati ancora assicurati e, pertanto, sarebbero stati obbligati a pagare i premi per i quali era stata prorogata la scadenza con il decreto del 17 gennaio.

Altre vistose eccezioni erano poi contenute in materia di accertamento dei decessi. Il primo decreto, quello del 17 gennaio, contestato per il suo contenuto, all'articolo 3 disponeva che per l'accertamento del decesso dell'assicurato sarebbero valse, oltre i mezzi di accertamento legale, le disposizioni contenute all'articolo 6 della legge 12 gennaio 1909 numero 12 che portava una serie di provvedimenti in favore dei danneggiati. Con l'introduzione del secondo decreto sulle assicurazioni, quello varato il 18 marzo del 1909, all'articolo 3 il legislatore inseriva una nuova eccezione alla norma, già di natura speciale, contenuta nel primo decreto in materia assicurativa. Si dava, infatti, facoltà alle compagnie d'assicurazione che «avessero fondato motivo di dubitare» dell'effettivo decesso accertato secondo la disciplina speciale, di rifiutare il pagamento stabilendo un procedimento speciale da promuoversi da parte dell'interessato con ricorso presso il tribunale in Camera di consiglio, il quale, citate le parti, poteva ordinare il pagamento di tutto o di parte della somma o il deposito per tre anni della stessa presso la Cassa dei depositi giudiziari e, decorso il termine senza che fosse impugnato l'atto di morte, si sarebbe poi dovuto procedere con il pagamento liberamente¹⁵.

¹³ A. Sraffa, *Provvedimento legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, cit., p. 71.

¹⁴ L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, Milano, Società editrice Libreria, 1916, p. 368.

¹⁵ G. Segrè, *Provvedimenti legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, cit., pp. 178 e ss.; L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., pp. 370-371.

3.2. La responsabilità dello Stato e il risarcimento per danno ai privati

A seguito del terremoto i provvedimenti d'emergenza presi dalle autorità centrali e periferiche furono, come è facile immaginare, moltissimi e perlopiù ebbero lo scopo di attenuare e rimuovere le conseguenze causate dal disastro attraverso l'ordine di sgomberare le macerie, recuperare cadaveri o beni con la demolizione dei fabbricati e successiva rimozione delle macerie o disponendo espropriazioni (di mobili o immobili) per far fronte alle esigenze impellenti della popolazione.

In questa congerie di provvedimenti, tra le tante problematiche che questi fecero sorgere, emerse una grave questione che era quella relativa alla responsabilità dello Stato e dei suoi funzionari per i danni dei privati. Data la prevedibilità dell'insorgenza di una simile questione, il principale provvedimento emesso nei primi mesi per le opere di demolizione e sgombero, il regio decreto 6 febbraio 1909 n. 44¹⁶ sullo sgombero e demolizione dei fabbricati, statuiva il principio della irresponsabilità dello Stato in conseguenza del carattere discrezionale del provvedimento dell'autorità oltreché per il principio secondo il quale la necessità di provvedere alla incolumità pubblica era per causa di forza maggiore¹⁷.

Tale posizione venne rivista statuendo, nell'articolo 1 del regio decreto 6 maggio 1909 n. 255, che «Nessun risarcimento sarebbe stato dovuto per danni cagionati da demolizioni ordinate..., a meno che gli interessati non provino che i danni sono stati prodotti dall'inosservanza delle dovute cautele». In tal modo veniva esteso, anche per gli atti emessi per causa di forza maggiore, il principio secondo il quale, nell'esecuzione dell'opera, l'amministrazione avrebbe dovuto agire secondo le regole imposte dall'ordinaria diligenza. La responsabilità venne riconosciuta in capo all'amministrazione, ma con una serie di vincoli alla relativa azione attraverso l'introduzione di limiti riguardo: i termini entro i quali agire, la portata della eventuale richiesta alla sola indennità, e la competenza giurisdizionale prevedendo un collegio arbitrale da costituirsi per ogni singola vertenza, la cui decisione non era appellabile¹⁸.

¹⁶ La cui disciplina, si aggiungeva a quella più risalente contenuta nel regio decreto 7.11.1904 n. 728.

¹⁷ Articolo 7 del regio decreto 6 febbraio 1909.

¹⁸ Sulla scelta di rendere inappellabili i giudizi si ritenne che fosse stata una scelta operata appositamente per evitare l'accumulo di domande. Sul punto si veda L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 168.

Come fece notare Luigi Fulci in tal modo «seguendo i concetti prevalenti in dottrina e giurisprudenza», si accolse nella legislazione l'idea della responsabilità dello Stato per l'operato dei suoi funzionari in determinate circostanze¹⁹. Un'altra rilevante questione si presentò intorno al tema della responsabilità dello Stato quella relativa alla determinazione della categoria degli atti per i quali poteva sorgere la responsabilità dello Stato.

La questione, relativamente ai casi in cui fosse stata configurabile la responsabilità, veniva risolta dalla giurisprudenza nel senso che «il danno derivante da un atto o provvedimento dell'autorità amministrativa, è sempre risarcibile, quando l'atto o provvedimento si appalesi illegittimo»²⁰.

Altra questione era quella relativa agli atti impugnabili dal privato. La problematica verteva attorno alla possibilità di ipotizzare una responsabilità in capo alla Pubblica Amministrazione non solo per i provvedimenti diretti alla demolizione o allo sgombero delle macerie, ma anche per atti presi per scopi diversi (come la requisizione di immobili o di beni mobili per soccorrere gli sfollati). Per l'appunto, nel caso di emanazione di siffatti provvedimenti e per le relative domande di liquidazione a seguito di arrecato danno per requisizioni di viveri o materiale e per le occupazioni temporanee, venne istituita un'apposita Commissione Contabile per la liquidazione delle indennità ai privati per risarcimento danni²¹. Proprio in seguito alle domande rivolte a questa Commissione sorsero alcuni problemi in ordine alla possibilità di risarcire danni che non erano diretta conseguenza dell'opera dell'autorità. Casi, come quello che si verificò dopo Messina di saccheggi da parte di masse di disperati che tentarono di riscaldarsi appropriandosi di legname, o di altri beni per nutrirsi o ripararsi dalle intemperie.

Questi eventi portarono i soggetti danneggiati a ricorrere all'autorità giudiziaria la quale, più volte interpellata, offrì soluzioni alternative alla questione. Un caso divenuto famoso fu quello sul quale arrivò a pronunciarsi la Cassazione napoletana la quale sostenne che il terremoto dovesse

¹⁹ L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 168.

²⁰ Orientamento che si incontrerà anche in seguito data la portata delle novità introdotte. S.U. Cass. Civ. 30 maggio 1914, «Giurisprudenza Italiana», 1914, parte, I, I, p. 853. Luigi Fulci, citando la *Relazione dell'amministrazione della giustizia nel distretto della Corte d'appello di Messina per l'anno 1911*, segnalava come, dalle conseguenze derivanti dal riconoscimento di una responsabilità in capo all'amministrazione, discendeva anche la seconda conseguenza riguardante la competenza dell'organo da adire. Era necessario, infatti, rivolgersi al collegio arbitrale per quanto concerneva l'azione di danno e al giudice ordinario quando si chiedeva il danno impugnando l'atto illegittimo. cfr, op. cit. L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 170.

²¹ Regio decreto 18 novembre 1909 n. 738 che rimase in vigore fino al 1910 quando venne abolita la commissione con r.d. 30 giugno 1910 n. 495.

ricomprendersi fra i casi d'urgenza e di assoluta necessità e che, pertanto, si sarebbe potuto agire in forza dell'articolo 71²² e disporre della proprietà privata salvo, tuttavia, l'indennizzo ai privati²³. La giurisprudenza di quegli anni giunse ad individuare due categorie di atti: una prima identificabile in quei provvedimenti diretti ad attenuare o rimuovere le conseguenze di una catastrofe, e una seconda, comprendente quell'insieme di atti disposti a prevenire eventuali calamità o diminuirne negli effetti una volta verificatosi il disastro.

Nel caso della seconda categoria di atti, in quanto provvedimenti immediati, non si sarebbe potuto ravvisare un diritto al risarcimento, configurabile invece, nel caso dei primi.

Questo tema si riconnetteva anche ad un'altra questione, quella sollevata dagli esattori delle imposte dirette che, con gli sgravi fiscali disposti dal legislatore in occasione del sisma, si videro privati del lucro derivante dagli aggi, oltreché, danneggiati dall'aver dovuto continuare a sostenere le spese di gestione delle esattorie. Per tale ragione gli esattori delle regioni colpite, avviando numerosi giudizi, convennero in giudizio lo Stato, la Provincia e il Comune per poter essere indennizzati per mancato ottenimento del corrispettivo del contratto di esattoria dagli stessi stipulato con le amministrazioni.

La questione era già stata sollevata anni addietro in occasione di un fatto diverso e risolto in una famosa pronuncia della Cassazione di Firenze, commentata dall'abruzzese Francesco Filomusi Guelfi²⁴, con cui era stato accolto il principio secondo il quale, il diritto dell'esattore d'imposta, era da ritenersi un diritto patrimoniale acquisito e, come tale, meritevole di essere indennizzato in virtù dell'art. 29 dello Statuto²⁵. Il problema si era poi riproposto in seguito al terremoto in Calabria nel

²² Sulla questione interpretativa dell'articolo 71 della legge per le espropriazioni, si rinvia al paragrafo specificamente dedicato.

²³ Cass. Napoli, 18 giugno 1913, in «Foro italiano», parte I, vol. 39, 1914, pp. 29-33.

²⁴ Il quale si schierò contro la decisione della Corte ritenendo non potersi intravedere un diritto patrimoniale nell'aggio dell'esattore. L'autore evidenziò come, i dettati normativi richiamati dalla Corte, artt. 29 dello Statuto e 438 del Codice Civile, rinviassero chiaramente al concetto di espropriazione e che lo stesso Statuto presupponesse l'esistenza di leggi che espressamente prevedevano un indennizzo nei casi disciplinati da norme speciali. Nel caso dell'espropriazione questa di norma avveniva su beni immobili che, per effetto di questa, passavano nella sfera di proprietà dello Stato. I presupposti necessari erano sia l'esistenza di un diritto di proprietà sia il relativo passaggio da un soggetto ad un altro cosa che in tal caso, secondo l'autore, non si configuravano in alcun modo non esistendo né una proprietà né, quindi, il relativo passaggio di questa da un soggetto ad un altro. Cfr. F. Filomusi Guelfi, *I diritti acquistati e la legislazione*, commento alla s. Cass. Firenze, 30 dicembre 1875, in «Giurisprudenza Italiana», vol. XXVIII, parte I, p. 425.

²⁵ Cass. Firenze, 30 dicembre 1875, in «Giurisprudenza Italiana», vol. XXVIII, parte I, sez. I, p. 416 e ss., con commento di Francesco Filomusi Gulefi.

1905 e le pronunce emesse in tale occasione, si mossero nella medesima direzione percorrendo il solco ormai tracciato da una giurisprudenza che sembrava consolidata sul punto²⁶.

All'indomani della catastrofe di Messina, i giudizi si moltiplicarono portando la giurisprudenza a doversi pronunciare nuovamente sulle medesime questioni e, in un primo momento, non sembrava vi fossero novità rilevanti rispetto al filone giurisprudenziale degli anni precedenti.

Il problema era scaturito a seguito della promulgazione del regio decreto 15 aprile 1909 n. 212 con il quale, intervenendo sulla materia fiscale e tributaria, aveva esteso la sospensione della riscossione delle imposte del 1909, concessa dalla legge n. 12 del 12 gennaio 1909, anche alle rate d'imposta scadenti nel corso di quell'anno dei ruoli quarantottesimali relativi alla 5° e 6° rata del 1905 e del 1906.

Questa decisione aveva innescato le reazioni dei titolari delle esattorie che si erano ritrovati fortemente danneggiati dal provvedimento. L'11 aprile 1910 i Sig.ri Paolo Carnevale e Costanzo Bertetti, cessionari dell'esattoria di Reggio Calabria per il decennio 1903-1912, convennero innanzi al Tribunale della medesima città l'Intendente di finanza, la Provincia ed il Comune di Reggio, chiedendo la restituzione delle somme versate e non riscosse a titolo di guadagno ai suddetti convenuti o, in caso di irresponsabilità, allo Stato per effetto del decreto dell'aprile del 1909.

A seguito di eccezione di conflitto di attribuzione sollevata dal Prefetto il caso venne sottoposto alle Sezioni Unite della Cassazione di Roma²⁷ le quali, investite della sola questione relativa alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere dell'azione intentata dagli esattori, andarono oltre l'oggetto pronunciandosi nel merito e creando un contrasto tra la propria pronuncia e quella successivamente resa dalla Sezione Civile, chiamata invece a conoscere sulla questione di merito relativa alla sussistenza o meno dell'invocato diritto dell'esattore e che decise in senso opposto alla precedente.

Le Sezioni Unite affermarono, infatti, l'esistenza stessa del diritto definendolo di natura patrimoniale senza soffermare l'attenzione su un altro aspetto, quello della natura del provvedimento, presumibilmente lesivo del diritto.

²⁶ Per uno studio approfondito di tutte le questioni sorte attorno al rapporto di gestione delle pubbliche entrate, con particolare attenzione al diritto all'aggio dell'esattore in caso di sgravio a causa di infortuni, e con le soluzioni prese in occasione del terremoto delle Calabrie del 1905 si rinvia a G. Moffa, *Il diritto all'aggio nel rapporto di gestione delle pubbliche entrate*, ed. 2°, Reggio Emilia, Tipografica Magnani & Ganassi, 1938, pp. 480 e ss..

²⁷ S.U., Cass. Roma, 15 marzo 1911, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXIII, parte I, sez. I, 1911, pp. 652-657.

Le Sezioni Unite ragionarono solo in termini di danno cagionato ritenendo che in tal caso lo Stato, con la propria legge di esonero: «.. ha invanito nel suo contenuto economico l'atto di concessione del servizio pubblico della riscossione delle imposte, cagionando al privato concessionario un danno patrimoniale...e che le leggi stesse, avendo taciuto al riguardo, non hanno escluso la possibilità di un indennizzo del danno in parola, se e in quanto lo ammetta il sistema della legislazione in questa materia, in perfetta armonia con quello dichiarato dallo Statuto all'art. 29».

Concludeva infine la Suprema Corte che, pacifica la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sul diritto all'indennizzo, questo doveva essere limitato «esclusivamente all'indennizzo del puro danno emergente, cioè alla soppressione di un valore esistente realmente nel patrimonio dei danneggiati e non a guadagni sperati»²⁸. In questo senso si mossero, come detto, anche le altre Corti ritenendo pacifico che, all'esattore, dovesse spettare un indennizzo in virtù degli articoli 25 e 29 dello Statuto per cui i carichi dovevano sopportarsi egualmente da tutti²⁹. Con tali pronunce si andava a riaffermare il principio secondo il quale, ritenuto pacifico il fatto che l'aggio rientrasse nella categoria dei diritti patrimoniali acquisiti, se lo Stato decideva di beneficiare una collettività colpita da una sciagura esonerandola dal pagamento delle imposte, senza modificare il contratto di esattoria, non poteva non risarcire i privati esattori lesi nel godimento del loro diritto «quasi come se fosse(ro) espropriati»³⁰.

Sulle medesime questioni, però, tornarono a pronunciarsi la Corte d'Appello di Catanzaro³¹ e della Corte di Cassazione di Roma³² con sentenze rispettivamente del 3 giugno 1913 e 30 gennaio 1914 e quella del 16 giugno 1913 della corte romana che offrirono soluzioni opposte a quelle fino ad allora accolte dalla giurisprudenza. Anche in questa occasione alcuni esattori d'imposta dei comuni

²⁸ Il diritto all'indennizzo, in sostanza, si fondava e trovava la sua ragione d'esistenza nell'articolo 29 dello Statuto (l'inviolabilità della proprietà privata) e, data la natura di diritto patrimoniale acquisito, garantiva all'esattore un diritto all'indennizzo nei limiti delle perdite subite per la mancata riscossione escludendo tuttavia, in quanto solo una mera aspettativa, il risarcimento anche per il mancato guadagno. S.U., Cass. Roma, 15 marzo 1911, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXIII, parte I, sez. I, 1911, p. 657.

²⁹ S. U. Cass. Roma, 28 maggio 1910, in «Il Foro italiano», vol. XXXV, parte I, 1910, pp. 1118 - 1120; Corte d'App. Messina, 2 settembre 1912, «Giurisprudenza italiana», vol. LXV, parte I, sez. II, 1913, pp. 190 -194, L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 172.

³⁰ L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 172.

³¹ Corte d'App. di Catanzaro, 3.6.1913, in «Giurisprudenza italiana», vol. LXV, parte I, 1913, pp. 609 -625; Corte d'Appello di Catanzaro, 13.1.1913, in «Il Foro Italiano», vol. XXXVIII, parte I, 1914, pp. 627 - 632.

³² Corte Cass. Roma, 16.6.1913, in « Il Foro Italiano», vol. XXXVIII, parte I, 1914, pp. 1061 - 1062.

calabresi e siciliani³³ agivano in giudizio determinati ad ottenere il rimborso sugli aggi delle imposte abbonate. Con la pronuncia del 3 giugno 1913 la Corte d'Appello di Catanzaro respinse la domanda dell'esattore statuendo che lo stesso non avrebbe potuto pretendere l'indennizzo dall'amministrazione dello Stato per effetto degli esoneri e sgravi d'imposta disposti da alcuni provvedimenti emanati in seguito al terremoto del 28 dicembre 1908, mancando, a monte, lo stesso diritto patrimoniale che si riteneva fosse stato leso. Il contratto di esattoria, infatti, argomentava la Corte, era un contratto estremamente particolare con il quale la pubblica amministrazione, se da un lato delegava all'esattore il privilegio di esigere tributi, dall'altro lo condannava ad una serie di obblighi tutti emergenti negli artt. 16, 20 etc. della legge 29 giugno 1902 n. 281.

La retribuzione infatti, argomentava il collegio, derivava dalla corresponsione dell'aggio che l'esattore assumeva una volta versate le somme dovute. Il diritto, però, non si sarebbe individuato nell'aggio sulle somme non riscosse ma solo su quelle effettivamente introitate. Il diritto infatti, sosteneva la Corte, non scaturiva al momento della stipula del contratto, ma all'avvenuta esazione delle imposte e, pertanto, qualora tra l'avvenuta stipula del contratto di esattoria e la riscossione delle imposte fosse intervenuta una legge abolitiva dell'imposta medesima, non si sarebbe verificata alcuna lesione di un diritto non essendosi ancora costituito ma solamente ipotizzato. Inoltre, evidenziò un altro particolare aspetto. L'ordinamento, promulgando la legge 20 marzo 1865, allegato E, aveva inteso garantire il privato cittadino leso in un suo diritto da un atto dell'autorità amministrativa.

Qualora però l'atto che si affermava lesivo fosse provenuto dal potere legislativo, la legge non poteva accordare alcun rimedio poiché l'atto non si considerava lesivo del privato interesse o, al limite, quale causa di danno, a meno che la legge medesima non avesse preveduto la possibilità di ristoro dell'eventuale danno. La sentenza si concludeva, scardinando l'argomentazione principe dell'orientamento giurisprudenziale dominante, con un richiamo ai principi fondamentali di cui all'art. 29 dello Statuto ed all'art. 438 c.c. e 46 della legge sulla espropriazione per pubblica utilità³⁴. A ciò si aggiunse, pochi giorni dopo, la pronuncia della Sezione civile della Cassazione di Roma la

³³ I provvedimenti incriminati erano quelli presi in occasione del terremoto in Calabria del 1905 e in occasione del terremoto di Messina del 1908.

³⁴ l'art. 438 c.c.: «Nessuno può essere costretto a cedere la sua proprietà od a permettere che altri ne faccia uso, se non per causa di utilità pubblica legalmente riconosciuta e dichiarata, e premesso il pagamento di una giusta indennità. Le norme relative alla espropriazione per causa di pubblica utilità sono determinate dalle leggi speciali»; l'art. 46 Legge 25.6.1865 n. 2359: «E' dovuta indennità ai proprietari dei fondi, i quali dall'esecuzione dell'opera di pubblica utilità vengano gravati di servitù, o vengano a soffrire un danno permanente derivante dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto».

quale, non solo ribadì tutte le argomentazioni precedentemente esposte, ma negò anche la possibilità di richiamare il principio di equità in quanto escluso dalle fonti del nostro ordinamento, optando invece per il più generale principio di diritto comune «che equipara[va], come già il *factum principis*, la legge alla forza maggiore³⁵» ed esonerava l'Amministrazione dal dover risarcire i danni per l'inadempimento dell'obbligazione (art. 1226 c.c.).

A questa sentenza seguirono infine alcune pronunce della Corte d'Appello di Catanzaro³⁶ nelle quali non solo si ribadì l'insussistenza dei presupposti necessari per la richiesta di indennizzo da parte dell'esattore ai danni dello Stato, ma si aggiunse anche che, come nel caso di specie, qualora lo sgravio fosse stato disposto con provvedimento del Comune, sarebbe stato competente quest'ultimo ad indennizzare l'esattore per la mancata riscossione delle tasse locali. La nuova congiuntura giurisprudenziale ribaltava un orientamento consolidato negli anni secondo il quale il contratto di esattoria dava origine ad un vero e proprio diritto patrimoniale. Il diritto garantito dalle norme sulla riscossione e dal relativo contratto, infatti, non aveva per oggetto la sussistenza di determinate quantità o specie di imposte, ma solamente la percezione dell'aggio commisurato alla effettiva riscossione delle medesime³⁷.

Con le varie pronunce e con le interpretazioni dottrinali si pervenne così, prima di tutto, a definire il contratto esattoriale, che venne inquadrato come un contratto – concessione che accordava all'esattore il diritto di esercitare una pubblica funzione, divenendo egli un concessionario di pubbliche funzioni³⁸. Si chiarivano inoltre tre aspetti importanti: in primo luogo che tale contratto intercedeva tra il Comune e il singolo esattore e non tra esattore e Stato, in secondo luogo che a seguito della concessione fatta dal Comune all'esattore di riscuotere imposte di qualsiasi tipo, non scaturiva un diritto di credito proprio dell'esattore, in terzo luogo che se era vero che il cittadino, titolare di diritti subiettivi, poteva legittimamente rivendicare un indennizzo

³⁵ Cass. di Roma, 16 giugno 1913, in « Il Foro Italiano », vol. XXXVIII, parte I, 1914, pp. 1061–1062.

³⁶ Corte d'App. di Catanzaro, 13 gennaio 1914, 30 gennaio 1914, in « Foro Italiano », vol. XXXIX, parte I, 1914, pp. 627 e ss..

³⁷ Corte d'App. Catanzaro, 3 giugno 1913, in « Foro Italiano », vol. XXXVIII, parte I, p. 1059, con commento di L. Biamonti.

³⁸ Per approfondimenti si rinvia a U. Forti, *Due speciali forme di concessione amministrativa*, in « Il Filangeri », vol. I, 1899, pp. 642 e ss.; S. Romano, voce *Esazione delle imposte dirette*, in « Enciclopedia Giuridica Italiana », pp. 580 e ss..

qualora gli stessi fossero stati lesi da un atto dello Stato- amministrazione, era altrettanto vero che ciò era escluso nel caso di un atto dello Stato – legislazione³⁹.

3.3 La disciplina in materia edilizia

– Opere immediate.

Il grande elemento di novità, che contraddistinse in maniera evidente la disciplina normativa emanata dopo il terremoto del 1908 rispetto a tutte le altre catastrofi, era quello relativo alla messa a punto di un piano edilizio, con rispettivo piano d'emergenza, per la creazione di stabili temporanei da adibire a ricoveri all'indomani dell'evento calamitoso.

La prima fase, quella delle opere immediate di sgombero e demolizione, si caratterizzò per la messa a punto di procedimenti speciali volti a velocizzare le procedure per poter liberare dal cumulo di macerie il centro abitato. La macchina che si instaurò vide protagonisti gli ufficiali del Genio civile e militare con il compito di svolgere tutti gli accertamenti tecnici, ed il Sindaco che doveva dare gli ordini di demolizione o di riparazione a seconda dei casi. Contro le ordinanze e contro la nota spese non era ammesso nessun ricorso se non, per la seconda, in via straordinaria al re⁴⁰.

La macchina dei soccorsi prese avvio grazie all'emanazione di un paio di regi decreti (uno emanato il 28 gennaio e uno il 6 febbraio convertiti poi con legge nel 1910) che confluirono nel testo unico nel quale vennero poi inseriti anche i regi decreti emanati nei mesi successivi. Con questi provvedimenti vennero disposti procedure, casi ed organi preposti a giudicare la configurabilità o meno di una responsabilità civile per i danni ai privati. Anche in questo caso non si ricorse alle procedure ordinarie, ma si istituirono collegi arbitrali ad hoc che avrebbero giudicato sui casi singoli con sentenza inappellabile. Data l'incertezza sulla normativa vigente in tema di responsabilità civile per gli edifici pericolanti rispetto ai terzi, con legge del 1912 si statuì che in tali

³⁹ G. Vignali, *La riscossione delle imposte dirette in Italia*, vol. I, Milano, Società editrice libraria, 1911, pp. 35 e ss.; Corte d'App. Catanzaro, 3 giugno 1913, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXV, parte I, sez. II, pp. 609-625 con commento dell'avvocato Tedeschi; G. Moffa, *Il diritto all'aggio nel rapporto di gestione delle pubbliche entrate*, cit., pp. 480 e ss..

⁴⁰ Al quale si poteva ricorrere, in base al Testo unico del 1907, contro la legittimità dei provvedimenti amministrativi per i quali erano esaurite o non potevano proporsi le domande di riparazione in via gerarchica, articolo 12 legge 17 agosto 1907, numero 638.

casi sarebbe rimasta in vigore la disciplina ordinaria e così rimase anche dopo la promulgazione del testo unico.

A questa prima opera di sgombero seguì quella di installazione di baracche che comportò la necessità di stabilire le aree da utilizzare, le procedure da seguire per l'identificazione di queste e la relativa espropriazione, gli organi cui attribuire la competenza per tutte le attività connesse e le regole per la costruzione. In questo caso, per far fronte a queste esigenze, si ricorse sia alla disciplina ordinaria sia a quella speciale appositamente pensata. Si disposero espropriazioni di varie aree sulle quali vennero erette le baracche per gli sfollati e per gli impiegati la cui gestione venne affidata all'*Unione Messinese*. La natura speciale delle baracche fece sorgere alcune questioni. La prima era quella legata al rapporto nascente tra impiegato e Stato a seguito della concessione da parte del secondo di queste baracche. Ci si chiedeva, in particolare, quale fosse la natura giuridica del rapporto di concessione.

Al quesito rispose la giurisprudenza sollecitata da un reclamo di un impiegato che richiedeva il rimborso per le spese sostenute per migliorare, rendendola abitabile, la baracca concessagli dallo Stato. Il Tribunale di Messina chiarì che il rapporto instauratosi era di evidente natura pubblicistica dato che la concessione dell'alloggio agli impiegati non poteva in alcun modo risolversi in un atto di gestione profittevole al patrimonio nazionale, pertanto, escludeva l'azione di utile gestione ma ammetteva quella per indebito arricchimento in quanto lo Stato aveva in tal modo evitato di affrontare spese necessarie per rendere abitabile la baracca⁴¹.

Questa posizione giurisprudenziale, espressa nel giugno del 1913, venne però superata dal testo unico il quale sancì il principio secondo il quale nessun diritto al rimborso poteva essere richiesto dagli impiegati per lavori di qualsiasi natura apportati alle baracche. Anche in ordine alle modalità di sfratto per occupazione abusiva di questi stabili si preferì non seguire la procedura ordinaria dato il carattere speciale delle leggi eccezionali emanate in conseguenza di calamità pubbliche che comportavano sia un ampliamento delle competenze dei pubblici ufficiali, in tal caso del Prefetto che doveva disporre a riguardo con decreto, sia una incompetenza dell'autorità giudiziaria data la natura del potere eccezionale esercitato⁴².

La seconda questione, che portò all'introduzione del concetto di baracca come di uno stabile non rientrante nelle costruzioni edilizie, emerse in seguito alle contravvenzioni fatte per mancata assicurazione degli operai impiegati dalle ditte per la costruzione delle baracche. Il problema si

⁴¹ L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 183.

⁴² L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 183.

poneva intorno alla possibilità o meno di applicare la legge sugli infortuni sul lavoro. Dopo pronunce discordanti da parte dei pretori dei vari mandamenti, il legislatore optò per il diniego asserendo che *l'aedificium* di ascendenza romana cui si ispirava la disciplina odierna, implicava l'idea di una costruzione stabile e duratura, caratteri non riscontrabili nelle baracche⁴³.

– Opere definitive. La ricostruzione attraverso l'opera dell'*Unione Messinese*

A seguito di queste primissime attività si procedette alla formazione di piani regolatori, così come si era stabilito anche in occasione dei terremoti precedenti, disponendo che ogni Comune predisponesse il proprio piano per ordinare la collocazione delle nuove costruzioni. I problemi connessi alla predisposizione delle nuove aree per la ricostruzione furono molti ed, in particolare, furono connessi alla speciale situazione messinese⁴⁴.

In un primo tempo si propose un'espropriazione integrale a favore di un demanio generale di tutti i proprietari⁴⁵ e si arrivò a proporre in Parlamento⁴⁶ un testo ispirato a tali principi che però, alla fine, cedette il posto ad una soluzione alternativa che contemperava il bisogno collettivo e gli interessi privati⁴⁷.

Per evitare la lesione del diritto di proprietà venne introdotto un nuovo sistema, denominato dei comparti, «che rappresentò un *quid novum* senza precedenti»⁴⁸ che si ordinò alle seguenti linee direttrici: la divisione in comparti degli isolati considerati, ora, come una unità

⁴³ L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 184.

⁴⁴ Problema che si disse “grave e pauroso” a causa della vastità dell'opera, delle difficoltà dovute allo straordinario frazionamento della preesistente proprietà edilizia, alla impossibilità di costruire nelle vecchie zone date le nuove regole tecniche ed igieniche e a causa della mancanza di aree fabbricabili, cfr, E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., pp. 86–87.

⁴⁵ Ci fu chi, sin dall'inizio, mise avanti questa possibilità in quanto si sarebbe facilitata la risoluzione del problema favorendo il rapido risorgimento della città. Così si espresse per esempio, sulle pagine della Nuova Antologia, l'Ingegnere Cannizzaro che si augurava che il tal modo «ritornerà a rivivere Messina, ridente per il meraviglioso colore del suo mare e delle sue montagne, per la limpidezza del cielo e l'olezzo dei suoi giardini, testimone alle future generazioni di quanto possa la concorde volontà di tutti gli italiani contro la perversità del fato» cfr. E. M. Cannizzaro, *Come ricostruire Messina*, in «Nuova Antologia», vol. CXL, 1909, pp. 126-127.

⁴⁶ L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., pp. 192 e ss..

⁴⁷ Sui problemi legati all'approvazione del progetto di legge presentato dall'on. Ludovico Fulci e sui limiti del progetto si rinvia a L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., pp. 193 e ss..

⁴⁸ E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., p. 87.

fabbricabile non suscettibile di ricostruzione se non da parte di un solo proprietario o di un gruppo consenziente, la formulazione del regolamento dei diritti di proprietà e dell'opera di ricostruzione dell'intero comparto, l'obbligo, in caso di mancato accordo, di vendita all'asta del comparto stesso.

Nasceva così il cosiddetto atomo edilizio (nient'altro che i futuri comparti edilizi disciplinati poi nella normativa degli anni '40) che venne individuato secondo una procedura che vedeva coinvolta la Giunta comunale, la quale deliberava il comparto e, per i casi di reclami, il Prefetto e una speciale commissione che si pronunciava con un provvedimento non soggetto ad alcun gravame amministrativo o giudiziario.

Sempre sulla stessa scia (ovvero quella di orientarsi sugli organismi della amministrazione, questa volta però non speciali ma ordinari) al fine del sollecito raggiungimento degli obiettivi, si affidarono agli organi dell'amministrazione importanti funzioni come quella espropriativa, di indire gare ed aggiudicare beni, tutto ciò, senza lasciare margine al sorgere di eventuali diritti subiettivi giudizialmente tutelabili⁴⁹.

Nel trattare il problema della ricostruzione si diffuse all'inizio, tra gli scranni parlamentari e non solo, l'idea di disporre una generale espropriazione di tutta l'area messinese perché, si disse: «L'espropriazione totale faciliterebbe la risoluzione del problema ed impedirebbe che una malsana speculazione sopravvenisse ad ostacolare il risorgimento della città»⁵⁰. La riflessione sui problemi che sarebbero potuti sorgere da questa scelta, tuttavia, condusse il legislatore ad optare per una diversa soluzione che si tradusse nella nascita dell'*Unione Messinese* costituita tra i proprietari danneggiati dal terremoto che venne istituita con legge 13 luglio 1910 n. 466, la seconda legge fondamentale in materia di pubbliche calamità.

L'ente, di carattere eminente pubblico, venne reso titolare di tutti i diritti dei proprietari appropriandosi, così, sia dei fabbricati ancora esistenti e delle aree fabbricabili sia dei diritti di mutuo di favore ed entrando, quindi, in tutti i rapporti patrimoniali riconducibili alla figura di proprietario.

In base al dettato normativo, più volte modificato ed inserito poi nel testo unico, l'ente si configurava come un consorzio nel quale confluivano aree fabbricabili o indennità di espropriazione e diritti a mutuo. La costituzione e il conferimento di tali beni poteva essere volontaria⁵¹, se i

⁴⁹ E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., p. 87.

⁵⁰ E. M. Cannizzaro, *Come ricostruire Messina*, cit., p. 126. Su altre possibili soluzioni paventate si rinvia a S. Pappalardo, *Un terremoto per amico*, Milano, Franco Angeli, 1994, pp. 194 e ss..

⁵¹ Come disponeva già il dettato normativo del 1910 agli articoli 16 e seguenti.

proprietari entro un certo termine dichiaravano di voler costruire da sé o piuttosto affidarsi al consorzio, o di carattere coattivo, in quanto i proprietari che avessero ommesso di dichiarare entro un dato termine le proprie intenzioni, si sarebbero visti esclusi dall'esercizio dei loro diritti che venivano acquisiti dall'*Unione* ope legis⁵².

Le competenze dell'*Unione* erano elencabili in cinque differenti punti: l'opera di ricostruzione, la vendita degli immobili riparati o ricostruiti, la locazione degli stessi, l'assicurazione degli immobili medesimi dal rischio incendi e, infine, la costruzione e gestione dell'edilizia popolare. Il funzionamento di questo speciale ente, data l'eminente finalità pubblica, venne affidato quasi totalmente a funzionari governativi e in particolare a un Consiglio composto di 9 membri di cui 3 nominati dal Governo, uno dal Consiglio provinciale, due dal Consiglio Comunale e tre eletti dagli interessati. Come accennato, quest'organo subì alcune modifiche negli anni, in particolare la struttura crebbe arricchendosi di nuovi organismi speciali con il regio decreto 18 giugno 1914 n. 700 che mutò il nome in *Unione edilizia messinese* e dispose la creazione di una azienda separata, *Azienda separata dell'Unione Nazionale*, con le speciali attribuzioni di provvedere per conto del Comune di Messina alla gestione delle baracche, case economiche ecc. Accanto a questa, nasceva *l'Ente edilizio di Reggio Calabria* al quale vennero attribuite le medesime competenze attribuite all'azienda separata per Messina. La scelta di orientarsi verso la loro costruzione, venne dettata dalla constatazione dell'inaffidabilità delle amministrazioni comunali anche quando erano capeggiate da commissari straordinari e ciò a causa dell'origine elettiva delle amministrazioni⁵³.

La loro istituzione non aveva precedenti nell'esperienza italiana e, nonostante le perplessità, non si poteva negare l'importante ruolo svolto da questi enti nell'attività di ricostruzione gettando le basi dei successivi organi speciali preposti alla ricostruzione dei paesi terremotati.

⁵² Sul punto il sostituto procuratore generale Altobelli notò come, avendo introdotto l'elemento della coazione per la costituzione del consorzio, ci si fosse trovati dinanzi ad un'anomalia della disciplina dell'istituto. L'unione consortile, infatti, non poteva che avvenire per volontà dei proprietari ed, infatti, negli artt. 657-661 del Codice civile, non si lasciava spazio alla costituzione coattiva del rapporto giuridico. Concludeva tuttavia che, eccetto tale eccezione, non si poteva ritenere stravolto l'istituto che, per tutto il resto, era rimasto intatto. G. Altobelli, *Discorso inaugurale alla Corte d'Appello di Messina per l'anno giuridico 1912- 1913 con speciale riguardo al diritto della pubblica calamità*, Messina, Prem. off.graf., La Sicilia, 1913, p. 73 .

⁵³ Una formula legislativa che, del resto, era stata già anticipata nella legge per il terremoto delle Calabrie del 1905 contenuta nella legge 255 del 1906. Cfr. L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 339.

3.4. Il regolamento dei diritti di condominio e le norme tecniche per le ricostruzioni

A partire dalla legge del 1910 numero 466⁵⁴, la seconda legge fondamentale che portava una serie di disposizioni a favore dei terremotati, si iniziò ad affrontare il problema legato alla ricostruzione cercando di addivenire ad una soluzione della questione dello spezzettamento di proprietà tra un numero elevato di proprietari, fatto che rappresentava un ostacolo all'opera di riedificazione. Per tale motivo nel testo legislativo venne sancito per la prima volta il principio, poi accolto nel codice del Terremoto del 1913 all'articolo 257, secondo il quale, in mancanza di convenzione contraria, l'area dell'edificio distrutto era da considerarsi comune a tutti i proprietari. Infine, concludeva l'articolo, la quota di ciascun proprietario sarebbe stata determinata in rapporto all'imponibile o al valore che aveva il piano prima del terremoto. Venne inoltre studiato un sistema secondo il quale, sulla base di una disciplina del tutto inedita, per sciogliere il condominio si doveva procedere secondo un sistema di interpellanze da parte dei condomini diligenti nei confronti di quelli negligenti i quali, non avendo risposto o rifiutatisi di ricostruire, venivano dichiarati decaduti dal diritto di proprietà sugli immobili, divenendo i primi proprietari dei beni previo indennizzo del valore della quota d'area. Si era così messo a punto uno strumento efficace di risoluzione del condominio, in deroga alla disciplina codicistica, il quale si fondava su una facoltà di esproprio estesa a favore del privato che comportava, inoltre, una perdita del diritto a mutuo da parte del proprietario negligente.

Sempre in occasione del terremoto, vennero introdotte alcune norme importanti di natura coattiva relative alla costruzione di edifici, tema che già in passato era stato affrontato nel Regno delle Due Sicilie e dallo Stato Pontificio con buone soluzioni normative. In materia di piani urbanistici, infatti, il Regno d'Italia non vantava un corpo normativo di rilievo. Le uniche leggi rilevanti in tal senso erano la legge del 1865 per le espropriazioni di pubblica utilità e la legge speciale per Napoli del 1885. Questi due testi normativi avevano affrontato per la prima volta il problema di uno sviluppo urbanistico secondo criteri tecnici in grado di rispondere ad una serie di esigenze, prima fra tutte il problema igienico sanitario, ma anche quello di contenere le densità abitative e garantire l'integrazione sociale dei quartieri operai in espansione sul finire del secolo.

Il problema di un piano edilizio antisismico non era, tuttavia, nell'elenco delle voci da considerare nella stesura di una normativa in tema di sviluppo urbanistico fino a quando, dopo il

⁵⁴ Articolo 6 della legge numero 466.

secondo terremoto d'Ischia del 1883, ci si interrogò sulla eventualità di inserire, tra gli obiettivi perseguibili, anche questa questione. A partire dal 1884 quindi, il legislatore iniziò ad approvare, sempre solo dopo l'avvenuta catastrofe, appositi regolamenti per l'area interessata disponendo norme speciali ricostruttive.

Era divenuta, quindi, una prerogativa di Governo quella di formulare piani regolatori per la sicurezza degli edifici nei comuni danneggiati escludendo, se non per il solo ruolo consultivo, gli Enti locali. Inoltre, non disponendo di uffici tecnici specializzati all'interno dell'organizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici, era ormai costume quello di prevedere l'istituzione di organismi speciali incaricati della direzione dei lavori ai quali veniva affiancata l'opera degli uffici tecnici del Genio Civile. Il controllo, infine, era generalmente affidato al Prefetto o ad apposite commissioni di vigilanza alle quali veniva affiancato un apparato speciale per eventuali reclami⁵⁵. Il sisma calabrese del 1905 rappresentò una tappa importante in quanto si emanò, anche qui, una disciplina speciale nel regolamento di attuazione della legge 25 giugno numero 255.

Con il Testo unico del 1913, si dispose nel Titolo I, Capo II, relativo alle opere definitive, una disciplina in parte analoga alle precedenti nella quale, tuttavia, si presentavano alcuni profili di novità per quanto concerneva gli accertamenti e gli organi designati per l'osservanza.

Sotto il primo aspetto, si stabilì che fosse affidata ai Comuni colpiti dal sisma la stesura dei piani regolatori, qualunque fosse il numero di abitanti, tenendo conto delle norme per le riedificazioni adottate per i luoghi devastati dal sisma. Questo avveniva in deroga alla disciplina ordinaria, contenuta nella legge del 1865 sulle espropriazioni, nella quale si richiedeva che, tale competenza, fosse garantita solamente ai Comuni con una popolazione minima di 1000 abitanti⁵⁶. Altro provvedimento inedito fu quello che decise di affidare tutta l'opera relativa agli accertamenti e verifiche degli uffici speciali al solo Genio Civile che veniva incaricato di procedere a tutti gli accertamenti necessari, formulando proposte sull'intera materia⁵⁷. Sotto il secondo aspetto, infine, anziché affidarsi ad uffici speciali si dispose, come peraltro già statuito dalla disciplina ordinaria, che le competenze in tal senso fossero affidate al Prefetto con poteri di iniziativa e vigilanza su tutti i procedimenti ed all'ufficio preposto del Genio Civile.

⁵⁵ Il primo regolamento completo in tal senso lo si incontra per il terremoto del 1883 nell'isola di Ischia contenuto nel regio decreto 29 agosto 1884 numero 2600. A questo seguì quello per il terremoto in Liguria che conteneva all'incirca le stesse disposizioni. Sul punto si rinvia ai paragrafi 1, 2 e 3 del capitolo III.

⁵⁶ Articolo 86 della legge 25 giugno 1865.

⁵⁷ Articoli 137-139. Da segnalare inoltre come il Ministero dei Lavori Pubblici avesse la facoltà di avocare alla propria dipendenza tutti gli uffici speciali.

4. Gli interventi legislativi ormai consolidati in epoca di grandi calamità

4.1. I mutui di favore

Come è stato visto nei capitoli precedenti il legislatore, con l'introduzione della legge 31 maggio 1887 per i terremotati in Liguria, aveva compiuto un passo fondamentale nella pianificazione degli strumenti necessari per affrontare la fase post sisma della ricostruzione.

Dopo l'esperienza ligure i provvedimenti che disciplinavano l'istituto del mutuo continuarono a essere emanati arricchendo di particolari, spesso di natura procedurale, la materia dei mutui ma lasciando sempre intatta la disciplina generale. All'indomani della catastrofe messinese, il legislatore poteva contare, oltre sulle due norme emanate nel '88, anche su altre tre leggi importanti: la legge 11 luglio 1907 numero 534, la legge 29 dicembre 1907 n. 810 e la legge generale per la Basilicata 9 luglio 1908 numero 445.

La normativa, come detto poc'anzi, rimaneva sempre la stessa nelle sue linee generali: regole speciali in tema di prova del possesso, ammontare massimo del mutuo pari al valore venale dell'immobile, modalità e termini eccezionali per l'estinzione e, infine, ipoteca privilegiata su ogni altro credito.

Nei primi giorni successivi alla catastrofe venne emanata la legge 12 gennaio 1909 n. 12 che, all'articolo 7, disponeva l'applicazione delle speciali disposizioni in materia di mutui di favore. Questo articolo in particolare, rispetto alla disciplina precedente interamente richiamata, introduceva i mutui ipotecari a favore dei privati che sarebbero stati estinti con il concorso dello Stato⁵⁸. Sempre nello stesso articolo inoltre, al IV comma, il legislatore inseriva una limitazione all'esercizio del diritto disponendo che i mutui potessero essere concessi solamente a coloro i quali avessero avuto un reddito non superiore a 5000 lire. In questo modo, commentò il deputato Fulci, il legislatore aveva reso il mutuo un diritto personale che era, quindi, non trasferibile⁵⁹. A seguire venne emanato un secondo provvedimento, già menzionato in altre occasioni, la legge 13 luglio 1910 numero 466 che modificò la norma dell'articolo 7. Tale norma disponeva che potessero essere inoltrate domande anche dai privati detentori di un reddito superiore alle 5000 lire. Essa prevedeva,

⁵⁸ Al quinto comma dell'articolo si disponeva: «Per i mutui considerati nel comma precedente sono applicabili le disposizioni contenute negli articoli 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 e 28 della legge per i danneggiati dal terremoto per la Calabria in data 25 giugno 1906 n. 255 e gli articoli 48, 49, 50 e 51 della legge 9 luglio 1908 n. 445».

⁵⁹ L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 288.

inoltre, che sugli immobili distrutti sarebbero risorti tutti i diritti di usufrutto, uso e abitazione che gravavano sul fabbricato distrutto in giusta proporzione alla consistenza del nuovo o dei nuovi fabbricati. Veniva, in tal modo, introdotto il fenomeno della reviviscenza dei diritti preesistenti, avendo assicurato con la ricostituzione degli stessi, la rinascita di diritti reali altrimenti non più rivendicabili a causa del crollo dell'edificio sul quale gli stessi gravavano⁶⁰.

Alcune perplessità sorsero attorno alla disposizione con la quale si eliminava il limite reddituale delle 5000 lire. Con questa norma, infatti, si introduceva la possibilità di trasferire il diritto a mutuo insieme all'area divenendo così il diritto stesso un diritto reale che non perdeva, tuttavia, la natura personale in quanto era diritto solo del proprietario danneggiato.

Con introduzione della norma sorse però anche una questione, quella relativa alla possibilità di trasferire il mutuo senza l'area. Questa necessità era sorta in seguito alle numerose espropriazioni fatte nelle aree danneggiate che avevano fatto emergere l'esigenza di separare il diritto al mutuo del proprietario dell'immobile dall'area espropriata. A tale bisogno rispose il legislatore che, promulgando il testo unico 1913, introdusse all'articolo 248 il principio generale della trasferibilità del mutuo con l'alienazione dell'area prevedendo il caso di pattuizione contraria tra le parti. A questa possibilità, tuttavia, il legislatore inseriva alcune limitazioni nel senso che l'accordo era possibile soltanto: quando l'area non era più edificabile, se non si poteva più avere la disponibilità per avvenuta espropriazione, per non poter più ricostruire ulteriori piani in virtù delle nuove norme antisismiche o per tutti gli altri casi contemplati dalla legge.

Le modifiche alla nuova disciplina del mutuo qui sopra richiamate erano di grande portata. La scelta di inserire norme come quella con la quale si sanciva il principio della trasferibilità, escludendolo solo in casi particolari espressamente indicati, era infatti il risultato di un lavoro ponderato da parte del legislatore che aveva ideato l'istituto del mutuo di favore proprio al duplice fine di: dare sollievo ai danneggiati ed offrire loro i mezzi necessari per la ricostruzione⁶¹.

⁶⁰ Commentava Enrico Colagrosso che, avendo previsto che la concessione del mutuo dovesse essere subordinata alla dichiarazione di distruzione dell'immobile, veniva a cessare, ipso iure, ogni diritto sull'immobile distrutto giacché il diritto si convertiva in un diritto al mutuo per il nuovo immobile, determinando così la reviviscenza dei diritti preesistenti (uso, usufrutto, abitazione, ipoteche..) Cfr. E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., p. 90.

⁶¹ Nell'opera di commento al monumentale Codice del terremoto del 1913 Luigi Fulci si soffermò sulla disciplina dei mutui di favore ed, in particolare, sull'evoluzione legislativa relativa alla trasmissibilità del diritto a mutuo. Egli segnalava, per prima cosa, una questione che si presentò nella pratica, quella relativa alla definizione della natura del diritto a mutuo: mobiliare o immobiliare. Sul punto l'autore segnalava le pronunce del Tribunale di Messina che oscillò tra le due opposte soluzioni. In un primo momento, infatti, propendé per la seconda ma poi si risolse nel senso di ritenerlo un diritto di natura mobiliare in quanto, anche se il legislatore aveva imposto per ragioni di stabilità e sicurezza l'obbligo di trascrizione, non fu sicuramente

L'introduzione di questa eccezione faceva sorgere, però, problemi nella definizione dello stesso diritto al mutuo. Si poteva veramente ritenere che il diritto al mutuo potesse di regola essere considerato separato dal suolo costituendo così una cosa mobile di natura personale?

Sulla mobiliarità Luigi Fulci, rinviando ad alcune sentenze del Tribunale di Messina, riferiva che in un primo momento l'autorità giudiziaria aveva negato tale natura dichiarandolo immobiliare ma che poi, in un secondo tempo, aveva accolto la tesi della mobiliarità⁶².

Il capo sezione al Ministero delle Finanze, Diego Spinelli, in un contributo apparso diversi anni dopo nella rivista *Diritto e pratica commerciale*, criticò le posizioni delle pronunce giurisprudenziali in oggetto ed, in particolare, la seconda pronuncia del 7 maggio del 1915 emessa dal Tribunale di Messina e citata da Fulci⁶³. Spinelli demolì l'argomentazione alla base della sentenza sostenitrice della mobiliarità del diritto e fondata sull'assunto secondo il quale, data la eccezionalità della legge del 1913, non poteva ritenersi che il legislatore avesse voluto «per una contingenza eccezionale, per norme vevoli per un determinato periodo di tempo.. creare una nuova categoria d'immobili». Per l'autore, invece, bisognava ritenere il contrario, dato che, in occasione di eventi straordinari, il legislatore aveva approfittato per dar vita a nuovi istituti giuridici o aveva offerto un indirizzo del tutto opposto rispetto a quello già esistente per far fronte all'improvvisa emergenza⁶⁴. Dovendo inoltre ritenere che, la finalità della legislazione speciale era quella di provvedere alle ricostruzioni e riparazioni, non si poteva che pervenire alla conclusione che il diritto a mutuo fosse necessariamente legato al suolo più che al proprietario dello stesso in quanto il diritto stesso era legato all'oggetto cui si riferiva e non al denaro mutuato.

In ordine alla natura personale o reale, invece, l'autore optava per la seconda ipotesi. La spiegazione risiedeva nel fatto che il diritto era una facoltà che competeva ad una persona non presa per sé ma in quanto proprietaria o avente un certo diritto sul fabbricato distrutto o danneggiato. Nonostante i numerosi dubbi di natura interpretativa sorti in sede applicativa, le caratteristiche che dovevano possedere gli strumenti forniti alle popolazioni terremotate erano ormai chiare. Era certo,

nel suo intento quello di mutare la natura dei crediti che costituivano l'oggetto del diritto. Non a caso, precisava la Corte, nulla ha impedito all'assemblea legislativa «di assoggettare alla pubblicità la proprietà delle navi e le rendite dello Stato, a rendere queste capaci perfino d'ipoteca pur lasciandone intatta la natura mobiliare». Cfr. L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., p. 297.

⁶² Cfr. L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, cit., pp. 297 e ss..

⁶³ Mancano i riferimenti bibliografici in quanto Luigi Fulci non fornisce indicazioni in proposito.

⁶⁴ D. Spinelli, *La natura giuridica del diritto a mutuo nella legislazione di favore per le zone danneggiate dal terremoto del 1908*, in «Diritto e pratica commerciale», vol. IX, anno IX, 1930, p. 388.

infatti, che il ruolo dello Stato, in passato di poca importanza, doveva essere in un primo momento, quello volto ad offrire un valido supporto ai danneggiati disorientati e, in una fase successiva invece, quello di stimolare, attraverso una presenza costante nelle zone, le iniziative volte sia alla ricostruzione fisica dei territori devastati sia alla rinascita del tessuto economico e sociale degli stessi.

4.2 La disciplina speciale in materia espropriativa

Il legislatore fece spesso ricorso all'istituto dell'espropriazione in caso di eventi calamitosi data la sua enorme versatilità.

La disciplina giuridica delle espropriazioni utilizzata in occasione del terremoto di Messina trovava origine nella ricca legislazione che, in via eccezionale, aveva di fatto fortemente mutato la materia originariamente prevista dalla legge numero 2359 del 1865 tanto che si poteva parlare di un doppio dettato normativo in tema di espropriazioni: quello contenuto nella disciplina del 1865 e quello di natura eccezionale che aveva avuto origine con la legge di risanamento della città di Napoli, ma che si era poi perfezionato nel corso di poco più di venti anni in occasione di altri eventi eccezionali o per realizzare grandi opere nel sud Italia.

Le principali differenze rispetto alla normativa prevista nella legge 2359 del 1865, già individuabili a partire dalla legge del 1885 per Napoli, sono elencabili in quattro punti: i termini procedurali, i criteri di determinazione dell'indennità, le procedure delle diverse fasi dell'espropriazione e gli organi speciali competenti.

Per soddisfare le particolari necessità, infatti, sin dalla legge numero 12 del 1909, si estese eccezionalmente il termine per le espropriazioni temporanee che, in deroga alla legge del 1865, da due anni passò a cinque con facoltà di prorogarlo ulteriormente fino a dieci per il rilascio⁶⁵.

Riguardo ai criteri di valutazione per la stima della somma da liquidare a titolo di indennizzo, il legislatore volle intervenire scegliendo di discostarsi dalla disciplina ordinaria. Come è stato visto nel capitolo III, a partire dalla legge di risanamento del 1885, anziché lasciare discrezionalità ai periti, il legislatore aveva deciso di indicare espressamente da seguire. Il dettato normativo infatti prescriveva di tenere conto nella determinazione «della media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al

⁶⁵ Articolo 167 del testo unico.

rispettivo anno di locazione»⁶⁶. Tuttavia, dopo poco più di un anno, ci si accorse dei limiti di questa disposizione⁶⁷ così, nel 1910, con la legge 466, si iniziò a limitare l'ambito applicativo della legge per quanto concerneva i criteri per la determinazione delle indennità ed, infine, con l'introduzione del testo unico del 1913, si abolì la suddetta disciplina in favore di quella ordinaria del 1865 che rinviava al valore venale del bene salvo alcune valutazioni contenute negli articoli 40, 41 e 42⁶⁸.

È ora possibile passare ad analizzare il terzo elemento di novità, quello relativo alla disciplina speciale per le procedure ideate al fine di velocizzare i tempi troppo lunghi della legge del 1865. Sin dai primi grandi eventi calamitosi, apparve in tutta evidenza come le lungaggini dell'apparato burocratico italiano, non potevano supportare le azioni immediate che il Governo doveva garantire alle popolazioni colpite da una calamità naturale. Per questa ragione, tra le tante procedure abbreviate che si misero a punto in queste occasioni, quella per le espropriazioni fu sicuramente tra le più importanti visto il ruolo che queste ricoprivano nella fase della ricostruzione.

Le innovazioni in deroga al diritto comune interessarono l'intera procedura: la fase anteriore al trapasso del bene, la determinazione dell'indennità e l'individuazione cui seguiva l'assegnazione.

Nella prima fase anteriore al trapasso del bene la grande novità risiedeva nel deferimento delle questioni sorte tra espropriante ed espropriato ad un apposito collegio arbitrale andando a sostituire sia la perizia giudiziale sia la ordinaria azione impugnativa⁶⁹. In tal modo, in sostanza, si modificava il momento del trapasso della proprietà dei beni all'espropriante; la nuova procedura,

⁶⁶ Sul punto si rinvia al III capitolo del presente lavoro.

⁶⁷ Ci si accorse, per esempio, che non era giustificata la disposizione per cui la valutazione dell'immobile da espropriarsi doveva essere svolta stimando il fondo nel momento anteriore al terremoto. Si osservò, infatti, che una valutazione di questo tipo, se poteva essere giustificata per le aree nude, non poteva trovare fondamento per le espropriazioni di edifici che, dopo il terremoto, avevano perso buona parte o del tutto il valore stimabile prima del sisma. Cfr. G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. III, Torino, Utet, 1917, p. 456.

⁶⁸ Un mutamento che derivò dalla presa di coscienza delle differenze profonde tra i territori calabresi colpiti dal sisma del 1905 (campagne perlopiù) e i territori colpiti da quello del 1908 che aveva raso al suolo interi centri abitati. Sul punto di rinvia a L. Biamonti, *Sui criteri per stabilire l'indennità di espropriazione nella legislazione occasionata dal terremoto calabro-siculo*, in «Rivista di diritto pubblico», III, parte I, 1911, pp. 371-378; L. Biamonti, *Ancora in tema di espropriazione per causa di pubblica utilità nella legislazione del terremoto calabro-siculo*, in «Rivista di diritto pubblico», vol. IV, parte I, 1912, pp. 303-308.

⁶⁹ L'ordinaria disciplina contenuta nella legge del 1865 prevedeva che, dopo il decreto prefettizio nel quale si pronunciava l'espropriazione, l'espropriato aveva 30 giorni di tempo per adire l'autorità giudiziaria che avrebbe nominato un perito per poter poi pronunciarsi sul punto (artt. 51 e ss.). Così si eliminavano i due passaggi concentrando tutto nelle mani del Collegio che avrebbe svolto non solo il ruolo di giudice ma anche quello di tecnico pronunciandosi senza il supporto di periti.

infatti, facendo venir meno la perizia tecnica provvisoria, posticipava il passaggio e l'occupazione degli immobili espropriati dovendo l'interessato attendere sempre la fine del giudizio arbitrale.

Proprio la scelta di modificare il momento del trapasso fece sorgere dei problemi visto l'allungamento dei tempi procedurali così, con la legge del 1911, si intervenne con un provvedimento, poi confluito nel testo unico all'articolo 157, nel quale si stabilì che le perizie del Genio Civile allo scopo della valutazione dell'indennizzo, equivalevano per tutti gli effetti di cui all'articolo 48⁷⁰ della legge del 1865 alla perizia giudiziale, abbreviando così, i tempi della procedura espropriativa.

A questa prima fase seguiva la seconda che riguardava la determinazione dell'indennità e che rappresentava anche l'altro elemento di novità della nuova disciplina eccezionale.

Subito dopo la catastrofe, infatti, nelle città di Messina e Reggio Calabria furono istituiti i Collegi arbitrali con il compito di determinare le indennità anche nel caso di espropriazioni temporanee ex articolo 71 della legge 1865. All'inizio le loro pronunce vennero dichiarate inappellabili ma successivamente, con regio decreto del 1911, si ammise il ricorso in appello dinanzi ad un altro collegio arbitrale di secondo grado con sede a Roma.

A questa seconda fase seguiva la terza ed ultima relativa alla individuazione ed assegnazione dell'indennità. Anche qui, come disponeva la legge 1911, i privati potevano ricorrere avverso il pagamento della somma stabilita a titolo di indennizzo come prevedeva la disciplina ordinaria ma, anziché ricorrere dinanzi al tribunale normalmente competente, dovevano rivolgersi ai Collegi arbitrali che avrebbero deciso «sulla misura dell'indennità, salvo all'autorità giudiziaria di pronunciarsi in sede di opposizione al pagamento, sulla sussistenza del diritto asserito»⁷¹. Nascevano, così, due differenti tipi di giudizio: uno arbitrale che decideva sulla misura dell'indennità ed uno mirante a dirimere controversie di natura prettamente giuridica circa la sussistenza e la portata dei diritti sull'indennità.

L'applicazione di questa speciale disciplina insieme a quella ordinaria generò, inevitabilmente, numerosi casi giudiziari sulle più disparate questioni anche a causa delle perplessità in dottrina e giurisprudenza attorno alla legge ordinaria.

⁷⁰ «Il Prefetto, ricevuta la relazione dei periti, ordina all'espropriante di depositare nella Cassa dei depositi e prestiti le somme risultanti dalla perizia...».

⁷¹ Articolo 39 della legge 28 luglio 1911 n. 842 portante modifiche alla precedente disciplina per i terremotati del 1908.

In questa sede ci si soffermerà solo su alcune questioni poste all'attenzione della giurisprudenza: il problema del diritto all'indennizzo ai privati in caso di distruzione dei beni a causa dei provvedimenti d'urgenza presi per limitare i danni della catastrofe (già sorti in occasione di altre calamità come il caso del taglio degli argini della Fossa Polesella nel 1882); la contestata estensione della disciplina contenuta nell'articolo 71 per le occupazioni temporanee di beni immobili ai casi di espropriazione di cose mobili e, da ultimo, la questione attorno alla competenza dei collegi arbitrali.

Il problema del diritto all'indennizzo era sorto sin dalle prime applicazioni della legge, risultando essere un tema molto complesso dalle numerose sfaccettature. Negli anni '80 le pronunce giurisprudenziali pendevano per escludere l'indennizzo in caso di intervento urgente dello Stato quando ci si fosse trovati ad intervenire in condizioni estreme che avevano comportato il sacrificio dei privati⁷². Dopo il terremoto di Messina le posizioni giurisprudenziali sembravano orientarsi per la medesima soluzione percorrendo sempre lo stesso ragionamento svolto dalle corti venete⁷³.

Sullo stesso tema, tuttavia, ad un solo anno di distanza dalla pronuncia delle Sezioni Unite di Roma, lo stesso Supremo consesso emise una sentenza su un caso, sempre originato dal terremoto, nel quale cambiò radicalmente posizione ammettendo invece il risarcimento⁷⁴. In tale pronuncia, tuttavia, applicando analogicamente i principi dell'espropriazione ed in particolare quello sancito all'articolo 46 della legge del 1865, la Corte affermò che gravava sempre in capo allo Stato l'obbligo dell'indennizzo a favore dei proprietari dei fondi che, dall'esecuzione dell'opera pubblica, venivano a soffrire un danno permanente derivante dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto.

⁷² Così come era stato sancito nel caso del taglio dell'argine della Fossa Polesella. Cfr. Tribunale di Rovigo, 6 febbraio 1884, in nota in «Il Foro italiano», vol. X, parte I, 1885, 376-378; Corte d'App. Venezia, 21 maggio 1885, in «Il Foro Italiano», vol. X, parte I, 1885, p. 378.

⁷³ Così avevano sancito le Sezioni Unite che si erano ispirate alla corte di Rovigo ed alla Corte d'Appello di Venezia (vd nota precedente). Cfr. S. U. Cass. Roma 15 aprile 1909, in «Giurisprudenza italiana», 1909, sez. I. parte I, pp. 1132-1134.

⁷⁴ Il caso verteva attorno alla richiesta di indennizzo da parte di un privato per aver subito la demolizione di un fabbricato a seguito di provvedimento prefettizio emanato poco tempo dopo il terremoto del 1908. In quell'occasione la Suprema Corte dichiarò espressamente «gli atti discrezionali della pubblica amministrazione, che l'autorità compia per rimuovere o attenuare gli effetti dell'avvenimento di forza maggiore già verificatosi, per quanto possano aver carattere di urgenza e di necessità, non si possono confondere con la forza maggiore». Da ciò i giudici dedussero che l'abbattimento, seppur riconosciuto come un atto di buon governo, non poteva comportare il sacrificio della proprietà senza il necessario compenso con una congrua indennità e ciò in virtù del principio della inviolabilità della proprietà privata sancito all'articolo 29 dello Statuto e all'articolo 438 del c.c. Cfr. S. U. Cass. Roma, 28 maggio 1910, in «Foro italiano», parte I, pp. 1118-1110.

La seconda questione di notevole importanza e connessa alla prima, sorta sempre in seguito al terremoto messinese, era quella dell'interpretazione dell'articolo 71 della legge del 1865 dedicato alle occupazioni temporanee nei casi di forza maggiore e di urgenza. In seguito al terremoto del 1908 erano sorti numerosi problemi a causa di alcuni fatti straordinari avvenuti ad opera delle popolazioni (come saccheggi di beni privati di vario tipo) che erano stati giustificati sulla base dell'articolo 71 della legge sulle espropriazioni motivazione quella che, tuttavia, non venne del tutto condivisa in particolare dai due giuristi Giunio Sabbatini e Enrico Biamonti.

In particolare Enrico Biamonti si era soffermato su un caso di un privato cui era stato riconosciuto il diritto all'indennizzo dopo essere stato depredata dalla folla dei suoi beni. La pronuncia della Cassazione partenopea, che aveva riconosciuto il diritto del privato ad essere ristorato per la sua perdita, aveva lasciato perplesso Biamonti per le motivazioni addotte tanto che le definì «così contorte considerazioni frutto di una informe mescolanza di argomenti giuridici, esegetici e dommatici»⁷⁵.

Alcuni giorni dopo il disastro del 1908, il proprietario di un deposito di legname e di frutta si era visto privato di tutti i suoi beni perché preso d'assalto da un gruppo di sfollati che necessitavano di un po' di cibo e un po' di legna per riscaldarsi nelle rigide notti dei primi giorni del gennaio 1909.

Il proprietario si era allora rivolto all'autorità giudiziaria al fine di vedersi riconosciuto il diritto ad un congruo indennizzo a carico dell'Amministrazione assumendo e chiedendo di provare che, mentre lo stesso cercava di opporsi al saccheggio, veniva distolto dal Sindaco di Catona che sembrava avesse autorizzato o comunque ratificato quelle sottrazioni. In primo e secondo grado la domanda venne respinta. In particolare la Corte d'Appello di Catanzaro motivò la sentenza affermando che la folla aveva agito in stato di necessità (di natura privatistica) e che, pertanto, il danno doveva ritenersi giustificato e non risarcibile. La Cassazione partenopea, muovendo censura alle motivazioni della sentenza affermava, invece, il diritto dell'attore a essere indennizzato deducendo a sostegno della sua tesi che tale indennizzo era dovuto «in base alle norme sulla espropriazione per pubblica utilità, rientrando il terremoto nei casi contemplati nell'articolo 71 della legge relativa». Biamonti, che poteva comprendere sia la scelta di riconoscere come ratificato l'atto dal Sindaco sia il riconoscimento del diritto all'indennizzo, non poteva, invece, accettare la motivazione fatta dalla Corte consistente nel richiamo all'articolo 71 della legge 2359 del 1865. L'autore riteneva che la Cassazione avrebbe dovuto richiamare l'articolo 7 della legge sul

⁷⁵ Cass. Napoli, 18 giugno 1913, in «Il Foro Italiano», vol. XXXIX, parte I, 1914, p. 34 con commento di Luigi Biamonti.

contenzioso, la legge 20 marzo 1865 n. 2248⁷⁶. In questo articolo, infatti, l'ordinamento aveva consacrato il concetto di liceità degli atti compiuti dalla pubblica amministrazione che sacrificavano la proprietà privata a causa dell'impellente stato di necessità verificatosi⁷⁷ riconoscendo al privato un congruo indennizzo. Vi era, tuttavia, un limite nella disciplina richiamata. Il problema, come segnalava Biamonti, stava nella indeterminatezza dello stesso articolo 7. Il legislatore, infatti, non aveva sufficientemente determinato gli effetti giuridici per quanto concerneva gli interessi dei privati. La disposizione, come affermava lo stesso Biamonti, «si limita a far salvi i diritti (quali che siano) delle parti»⁷⁸ ma non contemplava alcuni casi che si verificavano nella pratica come, ad esempio, il caso di estrazione di materiali per ragioni di evidente necessità. Ed infatti, nel caso pratico considerato, era stato riconosciuto il diritto all'indennizzo, ma lo si era fatto richiamando l'articolo 71 della legge 2359 e l'azione di ingiustificato arricchimento. E motivazione ancor diversa vi era stata qualche anno prima ad opera della Cassazione di Roma che aveva richiamato, in un caso simile, il solo articolo 438 del Codice civile e i principi generali dell'espropriazione per giustificare l'indennizzo ad un privato danneggiato⁷⁹.

La questione rimaneva per Biamonti assolutamente incerta trovandosi in disaccordo con la dottrina e la giurisprudenza che applicavano in casi simili, occasionati da pubbliche calamità, la disciplina prevista per le espropriazioni⁸⁰.

Una terza questione, che aveva suscitato un intenso dibattito in dottrina e giurisprudenza, era quella relativa all'istituzione di quei collegi arbitrali che avevano la competenza sulla valutazione dell'indennizzo da attribuire ai privati espropriati.

Il principale quesito era quello dei limiti dell'ambito di competenza del collegio e, in particolare, se avesse cognizione sopra ogni controversia tra privati e pubblica amministrazione o dovesse limitarsi alla sola applicazione dei criteri per la quantificazione dell'indennità. Sul punto si

⁷⁶ «Allorché per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata, od in pendenza di un giudizio per la stessa ragione, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti».

⁷⁷ Articolo 7 della legge 20 marzo 1865 numero 2248, allegato E.

⁷⁸ Sabbatini citava le parole di Enrico Biamonti molto critico sulla questione G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. II, cit., p. 482.

⁷⁹ S. U. Cass. Roma, 25 maggio 1886, in «Il Foro Italiano», vol. XI, parte I, 1886, pp. 962-966.

⁸⁰ Cass. Napoli, 18 giugno 1913, in «Il Foro Italiano», vol. XXXIX, parte I, 1914, p. 34 con commento di Luigi Biamonti; G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. II, cit., p. 483.

incontrò un primo orientamento restrittivo dettato dalla Corte di Cassazione di Roma che dichiarò la stretta competenza alla sola determinazione delle indennità⁸¹ ed un secondo orientamento, della stessa Corte di due anni dopo, nel quale si sancì la piena autorità dei collegi arbitrali su tutte le questioni connesse alla espropriazione⁸².

Si passa ora a considerare l'ultimo elemento di novità dei quattro elencati all'inizio del paragrafo, quello cioè relativo all'istituzione di collegi speciali previsti nella legge per Messina e Reggio Calabria.

L'innovazione prevista nella legge speciale per i terremotati venne accolta con grande favore da alcuni come, ad esempio, il sostituto procuratore Avv. Giovanni Altobelli che, nel discorso inaugurale alla Corte d'Appello di Messina, elogiò le novità definendoli importanti spunti di riforma che si sarebbero dovuti seguire anche in futuro. Il problema di una nuova legge in tema di espropriazioni, infatti, sembrava all'autore che potesse aver trovato soluzione attraverso l'adozione delle speciali procedure previste per i collegi arbitrali che avrebbero risolto l'annoso problema delle lungaggini burocratiche che immobilizzavano tale istituto.

Secondo Giunio Sabbatini ed Enrico Biamonti la scelta di stravolgere, in occasione delle ultime grandi calamità che avevano flagellato il paese nel primo Novecento, la disciplina in materia di espropriazioni non doveva essere accolta con favore poiché aveva fatto assumere all'istituto dell'espropriazione «notevoli e peculiari atteggiamenti, così dal lato sostanziale, e cioè nei riguardi dei criteri per la determinazione dell'indennità, come dal lato formale, e cioè nei riguardi delle norme regolanti la procedura»⁸³.

Sui criteri per la determinazione dell'indennità, dopo un primo distacco dalla disciplina ordinaria, si tornò indietro prima con la legge del 1910 poi con quella del 1911 «sottraendosi dal dominio della legge per Napoli e tornando ai criteri della legge del 1865»⁸⁴. Sul sistema processuale, invece, il legislatore si era impegnato maggiormente, tanto da aver modificato «il sistema formale di garanzie poste a salvaguardia dei reciproci diritti dell'espropriante e degli espropriati»⁸⁵. Questo

⁸¹ Corte di Cass. Roma, 7 marzo 1914, in «Il Foro Italiano», vol. XXXIX, parte I, 1914, pp. 657-662.

⁸² Corte di Cass. Roma, 31 luglio 1916, in «Il Foro Italiano», vol. XLI, parte I, 1916, pp. 1423-1427.

⁸³ G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. III, cit., p. 455.

⁸⁴ L. Biamonti, *Sui criteri per stabilire l'indennità di espropriazione nella legislazione occasionata dal terremoto calabro-siculo*, cit., 377.

⁸⁵ L. Biamonti, *Ancora in tema di espropriazione per causa di pubblica utilità nella legislazione del terremoto calabro-siculo*, cit., p. 304.

aspetto venne accolto con favore dai giuristi in quanto si apportarono modifiche significative e funzionali alla procedura espropriativa prevista dalla legge del '65. Con la legge emanata nel luglio del 1911, infatti, si cancellò la procedura speciale e più lunga messo a punto nel 1910 e si accorciarono i tempi del procedimento. Sul punto Enrico Biamonti asserì che «non esistono ragioni giuridiche per muovere ad esso censura; e anzi deve dirsi che, con senso di opportunità si è cercato, da un lato, di rendere più celere il procedimento, dall'altro, di disporre nuove garanzie per il rispetto e la tutela dei diritti»⁸⁶.

5. Il compimento della “amministrativizzazione” delle funzioni pubbliche

Come è stato possibile constatare nel corso dei precedenti capitoli, la geografia amministrativa della seconda metà dell'Ottocento iniziò a cambiare a partire dagli anni '80 per alcuni ordini di motivi. Il primo, quello dell'evidente inadeguatezza di un sistema amministrativo fortemente centralizzato, incapace di rispondere alle esigenze del Sud della penisola per le quali il decentramento amministrativo, accompagnato dal conferimento di poteri ad organismi speciali, sembrava essere la soluzione più adeguata. Il secondo rappresentato dall'evidente impreparazione, ancora una volta, di questi stessi apparati a fronteggiare situazioni eccezionali come le numerose calamità che avevano colpito la penisola sin dai primi anni dell'unità. Per questi motivi si diede vita ad un'opera di riforma, quella crispina e poi giolittiana, che cambiò profondamente la strategia politica di gestione della cosa pubblica e di amministrazione in caso di calamità.

Le importanti novità si potevano individuare già a partire dagli anni '80 con l'istituzione, in via generale, del Sottosegretario di Stato con il compito di svolgere una funzione di raccordo tra ministro e burocrazia e, nel 1901, con la nascita del Consiglio dei Ministri istituito per determinare la politica generale dell'azione amministrativa e migliorare l'opera di coordinamento tra centro e periferia.

A questa riorganizzazione dell'apparato si affiancò un'attività legislativa volta ad arricchire la disciplina in tema di pubbliche calamità che fornì gli operatori preposti alla gestione di strumenti per poter agire nella fase post calamità e nella prevenzione dell'evento.

⁸⁶ A ciò aggiunse che, data la natura delle modifiche apportate, si poteva pensare, come aveva ventilato anche il sostituto procuratore Giovanni Altobelli, di ispirarsi a queste norme per poter apportare modifiche strutturali alla disciplina ordinaria essendo tali deroghe: «destinate poi modificare quest'ultimo (il diritto comune) a divenire cioè anch'esse diritto comune. Cfr. L. Biamonti, *Ancora in tema di espropriazione per causa di pubblica utilità nella legislazione del terremoto calabro-siculo*, cit., p. 306-308.

Con Messina l'azione governativa si fece più importante segnando un passaggio fondamentale nella storia della legislazione delle pubbliche calamità. A seguito di quell'evento, infatti, l'apparato amministrativo italiano si dotò finalmente di una "amministrazione dell'emergenza"⁸⁷ e di un corpo normativo appositamente creato per gestire una situazione emergenziale causata da un terremoto. Si diede vita, così, ad un complesso monumentale di norme, aventi ad oggetto i più disparati ambiti del diritto, che divenne, racchiudendo tutte le disposizioni in un testo unico, un vero e proprio "diritto della pubblica calamità"⁸⁸.

Le ragioni che spinsero il legislatore a dare vita ad un simile corpus normativo erano, evidentemente, dettate dagli effetti catastrofici prodotti dal sisma che, sin dalle prime ore, risultarono essere diversi, per gravità, rispetto alle sciagure degli anni precedenti. Questo stato di cose spinse quindi il Governo Giolitti da un lato a seguire la strada già percorsa in precedenza derogando alcuni principi legislativamente consolidati nell'ordinamento, dall'altro, a creare procedure ed istituti inediti.

Se il processo di amministrativizzazione era stato più lento e meno incisivo negli anni precedenti, nel corso degli ultimi venti anni del XIX secolo e nei primi anni del Novecento, l'evoluzione nell'apparato amministrativo italiano conobbe una accelerazione mai vista prima che approdò alla soluzione della "specializzazione" e "differenziazione".

Se gli anni '80 del XIX secolo, quindi, erano stati la fucina della nuova azione amministrativa, negli anni '90 si assistette all'emersione di un nuovo fenomeno; non più solo prefetti con poteri eccezionalmente conferiti, ma figure o organismi nuovi, spesso temporanei e destinati a scomparire con la fine del periodo emergenziale. Tutte queste nuove articolazioni dell'apparato amministrativo, seppur temporanee, permisero di creare gli spazi necessari, all'interno delle maglie del sistema amministrativo, per la creazione (nell'immediato futuro ed in campi diversi da quello delle pubbliche calamità), di istituti, enti ed organismi che si stabilizzarono nel sistema e che proliferarono a partire dagli ultimi anni dell'Ottocento⁸⁹. Accanto a questo primo fenomeno, se ne registrò un secondo, quello dell'emersione delle cosiddette *leggi provvedimento* e delle *leggi speciali*. Parallelamente all'evoluzione degli apparati, infatti, la dottrina pubblicistica italiana, inseguendo il sogno orlandiano, aveva dato avvio alla costruzione del sistema di diritto positivo ripensando il ruolo della nuova scienza amministrativistica. Questo comportò il superamento della vecchia

⁸⁷ G. Melis, *Storia della amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 249.

⁸⁸ G. Altobelli, *Discorso inaugurale alla Corte d'Appello di Messina per l'anno giuridico 1912- 1913 con speciale riguardo al diritto della pubblica calamità*, 12 Novembre 1912, cit., p. 1.

concezione della forma di legge e dell'atto amministrativo accogliendone una nuova che, superando i principi di generalità ed astrattezza, abbracciava il nuovo concetto di legge con contenuto provvedimentale⁹⁰.

Se alla nascita ed emersione di questi fenomeni si era dato avvio nei decenni precedenti, il primo decennio del XX secolo era ormai il momento maturo per il rinsaldarsi di queste nuove tendenze tanto che il terremoto di Messina rappresentò una grande occasione per l'assestamento nel sistema dei nuovi apparati speciali, per la creazione di procedure inedite e per dare avvio «ad una riforma del diritto civile da parecchio tempo invocata nella dottrina e nei congressi per i vari istituti giuridici»⁹¹.

6. Consolidamento del fenomeno. Organismi e procedure eccezionali

Sin dai primi giorni successivi al sisma del 1908, il legislatore si mise in moto avviando un'attività legislativa di enorme intensità che non si era mai verificata per nessun'altra calamità.

I primi elementi che balzavano all'occhio sfogliando la Gazzetta Ufficiale dei primi giorni dell'anno 1909 erano quelli relativi al carattere eccezionale del contenuto dei provvedimenti. La specialità, oltre che essere espressa in alcuni casi nei titoli stessi del testo normativo, si desumeva dalla natura dei provvedimenti (pochissime leggi e fiumi di regi decreti) e dal titolo che conteneva con grande frequenza l'ordine di proroghe, di istituzione di commissioni e commissari regi, procedimenti speciali, concessioni ed autorizzazioni emesse *a causa del terremoto del 28 dicembre 1908*⁹². Addentrandosi poi nella lettura dei provvedimenti e soffermandosi su quelli relativi alla riorganizzazione delle istituzioni civili totalmente scomparse, si può notare l'elevata presenza di regi decreti volti ad evitare l'immediato ristabilimento degli ordinari organismi locali in favore della

⁸⁹ La proliferazione, come attestava Massimo Severo Giannini, di tali organismi speciali, la si poteva facilmente verificare guardando al numero sempre più alto di organi straordinari per il sud: il commissario civile per la Sicilia, il commissario civile per la Basilicata, l'alto commissario per la città di Napoli ai quali seguirono poi gli enti speciali: l'Ente zolfi italiani, la Camera agrumaria di Messina, l'Ente autonomo acquedotto pugliese, l'Ente Volturno etc.. tutti istituiti con lo scopo di "sostituirsi" agli organismi comunali che sembravano non essere in grado di offrire un adeguato servizio. M. S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. XII, 1962, pp. 552 - 578.

⁹⁰ Sulla classificazione degli atti di Federico Cammeo secondo la quale erano da escludere dall'insieme delle cd leggi provvedimento tutte quelle «che importano deroga ad una legge generale per un caso particolare» rinviando ai vari provvedimenti presi per Firenze e Casamicciola in occasione delle catastrofi, si rinvia a F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. III, Milano, Società Editrice Libreria, 1901, p. 93.

⁹¹ L. Fulci, voce *Terremoto*, cit., p. 638.

immissione, nel sistema amministrativo speciale, di commissari regi straordinari. Questi operavano secondo modalità e procedure inedite che completavano il complesso corpo legislativo eccezionale. Si stava, di fatto, profilando un sistema parallelo rispetto agli apparati ordinari, un sistema che disegnava una geometria nuova nella quale la logica sottesa seguiva principi e regole diversi da quelli sanciti dal diritto comune.

Quali erano questi organismi e procedure speciali? Il primissimo funzionario speciale con poteri straordinari che comparve sulla scena si palesò nel regio decreto del 4 gennaio con il quale venne nominato Commissario Regio il Tenente generale Tarditi per coordinare sotto un'unica direzione i servizi civili e militari⁹³.

Gli altri organismi comparvero nei giorni successivi quando si istituirono altre Commissioni alle quali venivano attribuite competenze di vario tipo. Nel regio decreto 13 gennaio numero 13 *Portante norme per il recupero, la conservazione ed il possesso dei beni nei Comuni danneggiati* si istituiva la *Commissione speciale* investita di poteri giurisdizionali e di polizia giudiziaria che aveva competenza su qualsiasi controversia sorta sui beni mobili recuperati dalle macerie. Gli stessi componenti della commissione avevano poi, in virtù dell'articolo 6, il potere di agire individualmente per provvedere all'assegnazione dei beni mobili mentre agivano collegialmente, in gruppi di tre, per le decisioni relative al possesso dei beni immobili. Questa commissione agiva ovviamente con procedure non previste nel diritto comune ma secondo regole ed un iter appositamente studiato.

Il decreto, infatti, indicava i commissari e il collegio come i soggetti incaricati di operare per risolvere le controversie sorte sull'appartenenza del possesso delle sostanze mobiliari da decidersi per decreto inappellabile (art. 8); per statuire sul rilascio o meno del possesso dei beni a chi si qualificava, chiedendone la consegna, erede del proprietario degli stessi (art. 9) e, in generale, per

⁹² Limitandosi ad alcuni provvedimenti ed a quelli più significativi dei primi due mesi circa, si segnalano: regio decreto 3 gennaio 1909 n. 1 che dichiarava lo stato d'assedio; regio decreto 3 gennaio n. 2 che autorizzava una 91° prelevazione di £ 280.000 dal fondo di riserva delle spese impreviste; regio decreto 4 gennaio 1909 n. 5 che nominava il Tenente generale Cesare Tarditi Commissario Regio; legge 12 gennaio n. 12 portante una serie di provvedimenti e di disposizioni in seguito al terremoto; regio decreto 17 gennaio 1909 n. 22 portante norme per l'accertamento dei decessi; regio decreto 31 gennaio 1909 n. 33 che stabiliva le norme per i procedimenti civili davanti agli uffici giudiziari di Messina, Reggio Calabria e Palmi; regio decreto 18 febbraio 1909 n. 100 che conferiva alla Commissione Centrale di cui al testo unico della legge 7 maggio 1908 n. 248 l'incarico di eseguire gli accertamenti e le liquidazioni per il riparto dei proventi previsti dalla legge del 12 gennaio n. 12, regio decreto 7 febbraio n. 61 portante norme per la custodia di valori, titoli, documenti ed oggetti preziosi.

⁹³ Ruolo ricoperto fino al marzo del 1909 quando vennero dichiarate cessate le sue funzioni con regio decreto 11 marzo 1909 n. 141.

amministrare i titoli di credito e decidere su tutte le operazioni relative all'assegnazione dei beni immobili.

Sempre nel senso di un accentramento delle funzioni per ragioni non del tutto palesate, con R. d. 17 gennaio 1909 n. 36, venivano sciolti il Comitato amministrativo della Regia Scuola di agricoltura di Messina, il Consiglio direttivo della scuola di arti e mestieri, la Giunta di vigilanza del Regio istituto industriale e la Commissione di vigilanza della cattedra ambulante di agricoltura di Messina. Tutte le funzioni di questi organismi, in virtù dei controversi articoli 6 e 14 contenuti nella legge numero 12, venivano così attribuite a *Commissari* che potevano, ex articolo 3 del citato decreto, esercitare «tutte le attribuzioni dei corpi amministrativi disciolti» durando in carica tutto il tempo necessario per poter ricostituire le normali funzioni.

Così si procedeva anche nel decreto numero 44 emanato in virtù della speciale delega legislativa dell'articolo 14 (o, come si fece notare, in virtù dello speciale potere di emanare ordinanze di necessità) nel quale vennero presi una serie di provvedimenti per lo sgombero delle macerie e per l'assegnazione di tutti i beni mobili rinvenuti. Anche qui si istituivano commissioni ad hoc le quali operavano secondo discipline differenziate per quanto riguardava la consegna o la conservazione dei beni rinvenuti. Questa fioritura di commissioni e magistrature speciali continuò anche nel corso degli anni fino alla loro introduzione nel codice del terremoto del 1913. In questo testo infatti confluirono tutte le disposizioni relative alla istituzione di *Collegi arbitrali* di prima e seconda istanza per decidere sulle procedure speciali di espropriazione, la *Commissione speciale per lo Stato Civile di Messina*⁹⁴ e quella per i *Condomini* istituita con la legge 13 luglio 1910. Stessa cosa per quanto concerneva le magistrature speciali istituite per esigenze contingenti come le *Commissioni con sede a Reggio e Messina* per l'attribuzione del possesso dei beni mobili ed immobili rinvenuti nei luoghi del sisma e i *Collegi speciali* con sede a Messina, Reggio Calabria e Palmi con competenza relativamente alle questioni che potevano sorgere in ordine ai diritti sugli immobili danneggiati o distrutti, sulle controversie tra proprietari confinanti o tra proprietari titolari di diritti reali⁹⁵. Da non sottovalutare, infine, l'*Ufficio speciale dei servizi in dipendenza dei terremoti calabro-siculi e dell'eruzione dell'Etna* che, nato nell'intento di aiutare i danneggiati del terremoto del 1905 in Calabria, venne dapprima inserito all'interno del sistema nel 1907 con altra denominazione fino a quando, nel 1913, perse definitivamente gli attributi di provvisorietà e di beneficenza previsti in precedenza ed incastonato nella Divisione seconda per le amministrazioni comunali e provinciali.

⁹⁴ Prevista all'articolo 410 del codice, regio decreto, 12 ottobre 1913, n.1261, allegato n. 1.

⁹⁵ Articolo 447 per la competenza dei collegi di prima istanza, articolo 478 per i collegi di secondo grado.

Le perplessità che sorsero dalla lettura di questi provvedimenti furono molte. Per quanto concerne gli elementi rilevanti che in questo paragrafo si intende evidenziare, vi sono sicuramente quelli, da un lato, relativi alla riscontrata presenza in maniera massiccia di commissari ed organi collegiali nuovi (sia nell'organizzazione amministrativa sia negli apparati giudiziari), dall'altro, l'attribuzione a queste nuove figure di poteri a volte più ampi di quelli attribuiti agli organismi "ordinari" che andavano a sostituire.

Nel caso di Reggio e Messina poi, la situazione di eccezionale gravità mai registrata in occasione di eventi della stessa natura, aveva generato nel legislatore l'idea di poter andare oltre, inserendo nei provvedimenti elementi inediti non richiamati neanche nel caso del terremoto calabrese del 1905.

7. L'equità come criterio per risolvere le controversie originate dal terremoto del 1908

Nel complesso normativo raccolto nel testo unico del 1913 il richiamo all'equità fu sicuramente tra gli aspetti nuovi che generò più stupore tanto che lo stesso Vittorio Polacco, nelle prime pagine del suo contributo sulla legislazione di Reggio e Messina, si soffermò sulla questione. Il ricorso al criterio equitativo, oltretutto all'articolo 6 del decreto n. 13 sopra richiamato, era contenuto anche nel regio decreto 5 febbraio n. 37 per la ricostituzione della giustizia ordinaria nelle province di Messina e di Reggio Calabria. In particolare, il decreto numero 37 agli articoli 5 e seguenti prevedeva che, nel contenzioso civile, per la continuazione o riassunzione di giudizi pendenti, per la risoluzione di dubbi eventuali sulla esistenza o sopravvivenza delle parti o loro procuratori e simili, le autorità giudiziarie avrebbero potuto determinare con criteri di equità le norme da osservare per tutto quanto potesse avere rapporto con gli effetti del disastro tellurico⁹⁶.

Nello stesso decreto era previsto inoltre che «con analoghi criteri di equità saranno regolate la istruzione e la trattazione delle liti, pendenti o nuovamente istituite, e si provvederà alla reintegrazione dei termini istruttori e alla sanatoria delle forme, quando per effetto del disastro sia reso impossibile o sommamente difficile, attenersi alle regole ordinarie per la produzione dei mezzi di prova e per il procedimento giudiziario». A questo articolo seguiva poi il numero 6 nel quale si autorizzava il magistrato a pronunciarsi come amichevole compositore nei giudizi aventi ad oggetto questioni connesse con gli effetti del disastro⁹⁷.

⁹⁶ Articolo 5 del regio decreto 5 febbraio numero 37.

L'originalità ed eccezionalità della scelta, tuttavia, non terminava nell'aver introdotto tale criterio per la risoluzione della controversia. Come fece notare Polacco, infatti, nei pochi casi in cui il diritto positivo ammetteva la risoluzione della controversia secondo equità, il legislatore sottraeva ai gravami dell'appello e della Cassazione le sentenze frutto di una valutazione di tal tipo in quanto risultato di una «valutazione di circostanze interamente rimessa alla coscienza del giudice» e quindi non valutabile secondo i criteri della ragione ma solo del sentimento⁹⁸. Questo criterio, tuttavia, non sembrava essere stato sempre seguito per la stesura della legislazione eccezionale in quanto, mentre all'articolo 5 (del provvedimento relativo alla ricostituzione della giustizia ordinaria) si disponeva che i provvedimenti presi secondo il criterio equitativo non erano soggetti a reclamo, nel secondo capoverso dell'articolo 6 del decreto del 5 febbraio (il provvedimento relativo alle norme per il recupero, possesso e conservazione dei beni) si dichiarava invece che, le sentenze emesse a norma degli articoli precedenti, sarebbero state soggette alle regole comuni del Codice Civile e di procedura civile per quanto concerneva l'esecutorietà e l'impugnazione.

Il richiamo all'equità e la espressa concessione al giudice di «ampi spazi equitativi» venne stranamente accolto con favore dal civilista Polacco il quale, nonostante continuasse ad affermare la sua contrarietà al crescente fenomeno giusliberista⁹⁹, si mostrava entusiasta del fatto che al giudice «l'equità (fosse stata) data dal legislatore e mediante una legge dello Stato»¹⁰⁰. La motivazione risiedeva nell'idea secondo la quale in tal modo veniva riconosciuto al giudice un tale potere non in quanto proveniente dalla sua natura o per un carattere interno alla sua funzione di giudicante, ma in quanto statuito, appunto, da un legge dello Stato. Questa riflessione dell'autore, ha affermato Paolo Grossi, derivava «dalla necessità di aperture e, quindi, di una corrispondenza maggiore fra

⁹⁷ Sulla figura dell'arbitro e dell'amichevole compositore si rinvia a C. Latini, «L'araba fenice». *Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXV, II, Milano, Giuffrè, 2006, cit., pp. 667 e ss..

⁹⁸ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, Padova, Tipografia Giov. Batt. Randi, 1909, p. 5.

⁹⁹ «e tuttavia esiste e sempre più tende a rafforzarsi una corrente detta del *Diritto libero* che tale facoltà (di temperare il diritto vigente) reputa sempre tacitamente compresa fra gli attributi dei giusdicenti. Pericolosa tendenza, per quanto ammantata di umanitarismo, contro la quale insieme con altri ho cercato anch'io, non è molto, di reagire con tutte le mie forze» V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 7.

¹⁰⁰ P. Grossi, *Nobiltà del diritto: profili di giuristi*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 178. «La prima cosa che favorevolmente colpisce chi consideri attentamente i decreti in esame è il richiamo alla equità che vi si legge frequente» V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 5.

sistema normativo e società in movimento, percezione anche dell'esigenza di un relativo pluralismo che valga ad integrare l'insufficiente monocrazia della legge»¹⁰¹.

Non è possibile non evidenziare a questo punto come il tema dell'equità si fosse già inserito nel dibattito dottrinale alcuni decenni prima, nel "tempo delle prolusioni e prelazioni"¹⁰² degli anni '80 del XIX secolo, rientrando prepotentemente sulla scena del dibattito giuridico in occasione del terremoto Calabro-Siculo. Già molti anni prima, infatti, nel 1879 Vittorio Scialoja, assunte le vesti dell'interprete del «vecchio positivismo giuridico ottocentesco», pur riconoscendo il ruolo dell'equità, era giunto alla conclusione secondo la quale: «l'equità è una forza – e un potere - che si addicono al legislatore; forza e potere che vanno negati al giurista»¹⁰³. L'evoluzione di una società sempre più complessa, dove i momenti di litigiosità erano divenuti sempre più frequenti all'interno del nuovo e più articolato tessuto sociale, aveva portato la dottrina ad occuparsi nuovamente del tema dell'equità.

Sul finire del secolo, infatti, Carlo Lessona, nel saggio *I doveri sociali del diritto giudiziario civile*, aveva posto l'accento sul problema ormai troppo evidente «delle imperfezioni sociali del diritto giudiziario civile» e della necessità, quindi, che la processualistica, iniziasse un'opera di rinnovamento come sembrava stesse auspicando anche la civilistica già impegnata in un dibattito sulle necessarie riforme sociali¹⁰⁴. Proprio a causa dell'incapacità della scienza giuridica di offrire pronte soluzioni, erano nati strumenti alternativi, come la conciliazione, che cercavano di fronteggiare la litigiosità per risolvere le imperfezioni sociali del diritto giudiziario civile.

Ciò aveva comportato la proliferazione di giurisdizioni speciali che risolvevano le questioni esercitando poteri di straordinaria ampiezza tanto da essere oggetto di studio di alcuni giuristi che colsero l'enorme portata della novità «costituzionale»¹⁰⁵. Un caso importante fu proprio quello del terremoto siciliano che permise alle giurisdizioni speciali di decidere secondo equità o «con poteri

¹⁰¹ P. Grossi, *Nobiltà del diritto: profili di giuristi*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 178.

¹⁰² «perché in esse il giurista può consegnare volentieri un proprio messaggio straordinario» così commentava Paolo Grossi preparando il lettore ai "fertili anni Ottanta" dove le prolusioni saranno copiose in quanto utilizzate per esporre in modo più efficace ed immediato le nuove questioni giuridiche da trattare. P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, cit., p. 21.

¹⁰³ P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, cit., p. 140; C. Latini, «L'araba fenice». *Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., pp. 595 - 721.

¹⁰⁴ C. Lessona, *I doveri sociali del diritto giudiziario civile*, Torino, Bocca, 1897, pp. 13 e ss..

¹⁰⁵ C. Latini, «L'araba fenice». *Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., p. 668.

di amichevoli compositori» alimentando così il dibattito sull'argomento che vedeva già da tempo schierati da un lato un gruppo di sostenitori, facenti parte della cosiddetta corrente del *Diritto libero*, secondo i quali il giudice avrebbe avuto, come connaturato alla sua figura di giudicante, il potere di decidere in base ad equità e dall'altro, gli oppositori, tra i quali lo stesso Vittorio Polacco¹⁰⁶, categoricamente contrari alla diffusione di questa nuova tendenza.

Nonostante le grandi incertezze attorno al tema, il criterio equitativo trovò terreno fertile in questa legislazione speciale che per anni vi fece richiamo per risolvere le numerosissime questioni sorte a causa dell'evento tellurico messinese.

¹⁰⁶ «Pericolosa tendenza, per quanto ammantata di umanitarismo, contro la quale insieme con altri ho cercato anch'io, di reagire con tutte le mie forze» In questi termini si esprimeva Polacco parlando delle teorie sostenute dai sostenitori del *Diritto libero*. V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 7; P. Grossi, *Nobiltà del diritto: profili di giuristi*, cit., pp. 178 - 178.

Capitolo IX

Le calamità dopo Messina

Sviluppo e consolidamento dell'apparato

1. Il grande terremoto della Marsica del 13 gennaio 1915

Dopo soli sei anni dal terribile terremoto di Messina, l'Italia tremò nuovamente con un imponente sisma che sconvolse l'entroterra abruzzese devastando le povere terre marsicane. Il 13 gennaio del 1915, alle ore 7.52 circa, una scossa di magnitudo momento stimata oggi di circa 7.0 attraversò la conca del Fucino facendosi sentire anche nel Lazio, Marche e Campania. In pochi secondi una vasta area venne rasa al suolo contando alla fine circa 33.000 vittime e raggiungendo il triste primato di uno dei terremoti più importanti a livello nazionale.

Avezzano, che grazie all'opera di bonifica aveva raggiunto 13.000 anime, era stata rasa al suolo e nel crollo dell'intero abitato erano rimaste vittime numerose persone tra cui la maggior parte dei funzionari dello Stato¹. La quasi assoluta assenza di rappresentanti dello Stato, unita alle grandi difficoltà ad inviare notizie a causa del crollo delle principali vie di comunicazione, rallentò le opere di soccorso che iniziarono a giungere solo nella notte e nella giornata del 14 gennaio e solo nei giorni seguenti in alcuni paesi più isolati. Il re fu il primo a recarsi sul posto insieme alle squadre di soccorso di pompieri ed all'esercito. Come al solito gli interventi più celeri arrivarono dai privati cittadini; come ricorda nelle pagine della Nuova Antologia lo scrittore Giovanni Cena, sin dalle prime ore successive al terremoto, partirono macchine di privati da Roma per portare viveri e coperte per sostenere i superstiti². Anche in questa occasione, nonostante l'esperienza messinese, il servizio dei soccorsi non venne assolutamente coordinato ed anzi risultò essere più scarso per due ordini di ragioni. Il primo ordine di problemi fu quello legato alla tardività dei soccorsi, alla mancanza di coordinazione e alla scarsa pianificazione statale per quanto concerneva la fase di realizzazione di ricoveri, mense etc. L'unico corpo competente risultò, come sempre, quello dei pompieri che non vantavano, tuttavia, una organizzazione centralizzata, per il resto ci si affidava al

¹ I.C. Gavini, *I terremoti d'Abruzzo ed i suoi monumenti*, in «Rivista abruzzese di scienze, lettere arti», XXX, 1, gennaio 1915, pp. 235-240; B. Costantini, *I terremoti d'Abruzzo*, anno XXX, fascicolo VI, giugno 1915, pp. 282-295.

² G. Cena, *Il terremoto in Abruzzo*, in «Nuova Antologia», vol. CLXXV, 1915, p. 491.

solo corpo dell'esercito e del Genio Civile che non avevano una preparazione adeguata per quel tipo di soccorsi e non disponevano dei mezzi idonei, come le pale e le zappe, per avviare l'opera di soccorso alle vittime.

Il secondo ordine di problemi era quello legato alla speciale situazione in cui si trovava l'Italia in quel dato momento storico. Le trattative segrete per la futura entrata in guerra erano ormai avviate, così il Ministero dell'Interno insieme con il Dicastero della Guerra decisero di ritirare mano a mano le truppe con l'ordine di far rientrare i militari in un modo «che non impressioni le popolazioni in guisa che si ritengano abbandonate purchè anche nelle minori zone abitate rimanga un nucleo di truppa a difesa»³. A questa situazione, che gettò ancor di più nello smarrimento i superstiti marsicani, si aggiunsero l'invio al fronte dei giovani sopravvissuti e la scelta di non accettare gli aiuti internazionali per ragioni diplomatiche⁴.

Questo critico scenario causato dal terremoto e dall'inizio della guerra fece sì che l'azione di Governo, seppur importante grazie all'esperienza dei due grandi terremoti precedenti (quello Calabrese del 1905 e quello messinese del 1908) non fu particolarmente incisiva, in un primo momento, proprio a causa degli impegni bellici.

Il primo provvedimento preso in seguito al terremoto fu il regio decreto 14 gennaio 1913 nel quale il Governo richiamò essenzialmente la disciplina contenuta nel codice del 1913 limitandosi a poche aggiunte necessarie a far fronte alle specifiche esigenze del caso.

³ Archivio Centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, Ufficio Servizi Speciali*, Terremoto della Marsica, 1915, Telegramma inviato il 29 gennaio 1915 dal Presidente del Consiglio al gen. Vittorio Zupelli, Ministro della Guerra.

⁴ Sul problema dei soccorsi e della prevenzione pochi mesi dopo, a seguito dell'emanazione dei primi provvedimenti di emergenza ed in sede di discussione del progetto di legge più ampio per i terremotati della Marsica, l'onorevole Amici Venceslao fece un intervento alla Camera molto interessante che però rimase inascoltato. Egli, preso atto della triste sorte del paese in tema di calamità, si soffermò sulla necessità di munirsi sia degli strumenti necessari ad attenuarne i danni dopo la sciagura sia di quelli utili a prevenire i danni. Infatti, se era stato fatto molto dopo il terremoto del 1908 per raggiungere il primo obiettivo, molto mancava per il raggiungimento del secondo. La sua proposta si articolava in più punti. Il primo era quello di mappare il territorio italiano al fine di individuare le principali zone sismiche. Il secondo prevedeva la formulazione di un piano antisismico in grado di costruire case più economiche di quelle costruite con le tecniche imposte per Messina. Terzo punto rendere i soccorsi veramente efficaci attraverso: l'istituzione di un ufficio centrale per il coordinamento dei servizi, la predisposizione di un ufficio per la gestione della prima emergenza munito di telefoni e telegrafi e di ufficio geodinamico, la creazione di un servizio ferroviario speciale così come di un servizio stradale ed automobilistico adeguato e, infine, l'istituzione di un ufficio per i servizi sanitari e di servizi di emergenza come quelli offerti dai vigili e pompieri. Prospettava, insomma, la nascita di un apparato speciale, inserito nelle maglie dell'amministrazione, specializzato in terremoti che in Italia vide la luce solamente nel 1992 con la nascita del Dipartimento della Protezione Civile. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXIV, sessione 1913-1915, vol. VI, I Sessione, tornata antimeridiana del 19 marzo 1915, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1915, pp. 7529-7550.

Per prima cosa venne nominato un Commissario regio incaricato di assumere, in virtù dei pieni poteri che gli vennero conferiti, tutti i provvedimenti necessari in conseguenza del terremoto.

Seguivano poi una serie di articoli che richiamavano espressamente il testo unico del 1913 inserendo solamente alcune lievi modifiche. Dopo questo primo decreto ne seguirono altri che arricchirono il testo cui ormai si faceva riferimento che era quello del 12 ottobre del 1913.

A questi decreti ne seguirono altri che confluirono nel testo unico numero 1526 emanato con decreto luogotenenziale il 5 novembre 1916. Dall'esame di questi provvedimenti, non di particolare rilevanza, emerge un dato sul quale è necessario soffermarsi brevemente. Dalla natura degli interventi emerge con evidenza come l'azione di Governo fosse focalizzata al raggiungimento di obiettivi ormai ben definiti: dare una risposta immediata per il sostegno alle popolazioni (attraverso azioni esercitate da autorità civili e militari sotto la direzione di un commissario speciale) ed offrire sia gli strumenti per la ricostruzione sia il supporto tecnico per edificare secondo regole antisismiche.

La presenza costante dello Stato nelle varie fasi post sisma, raggiungibile adottando gli schemi e le procedure consolidati, era ormai una certezza e tale obiettivo si realizzava attraverso una serie di azioni: l'utilizzo di leggi speciali e di decreti (in quest'occasione luogotenenziali) in deroga al diritto comune, il richiamo ad istituti pensati appositamente in occasione di pubbliche calamità, il ricorso ad apparati amministrativi speciali già esistenti (come l'Unione messinese) o istituiti ad hoc per l'occasione (come in tal caso con l'istituzione del Comitato speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici⁵) e, infine, il ricorso a magistrature speciali per il ristabilimento della giustizia nei luoghi colpiti.

A questo primo gruppo di norme, tuttavia, ispirate all'idea fino ad allora prevalsa di attribuire allo Stato un ruolo predominante riguardo tutti gli aspetti relativi al terremoto, si andrà ad affiancare la produzione normativa degli anni successivi dettata dai nuovi bisogni originati da un altro evento straordinario. Le esigenze dettate dall'ingresso dell'Italia nella Prima Grande Guerra, infatti, portarono il legislatore a coinvolgere maggiormente le istituzioni locali chiamate a nuove responsabilità e ad attivarsi in caso di terremoti. I Comuni, con decreto luogotenenziale del 16 gennaio 1915 n. 54, verranno incaricati di provvedere all'assegnazione dei ricoveri e alla riscossione dei canoni e su questa scia il legislatore si muoverà anche nei provvedimenti successivi.

⁵ Al quale venne affidato il compito di dare pareri «su tutte le questioni di edilizia sismica e su quelle relative all'interpretazione ed alla uniforme osservanza delle norme indicate nella legge» ed, inoltre, era autorizzato a formulare proposte per la risoluzione dei problemi attinenti alla tecnica costruttiva da utilizzare nelle zone colpite dal sisma. Regio decreto legge 29 aprile 1915 n. 573.

In questo modo, insieme alle norme emanate negli anni successivi e che si analizzeranno fra poco, il terremoto della Marsica diventerà un evento spartiacque sia per quanto riguarda la natura degli interventi approntati dall'apparato statale sia per la conformazione delle amministrazioni e nei rapporti di queste con le autonomie locali.

2. La legislazione eccezionale in conseguenza dei terremoti

Come si è visto, in generale, i provvedimenti presi in occasione del terremoto marsicano, furono improntati ai criteri informativi della legislazione speciale del terremoto calabro-siculo ed infatti, molti testi richiamavano semplicemente i singoli articoli del codice del terremoto del 1913. Vi sono, tuttavia, alcune piccole modifiche che vennero apportate ad istituti e procedure.

Per prima cosa la disciplina dei mutui agevolati venne ripensata secondo due diverse tipologie di mutuo a seconda che si trattasse di finanziare Province, Comuni o privati cittadini. A differenza di Messina, qui il contributo dello Stato veniva ridotto al 50 per cento sollevando polemiche in sede parlamentare per la diversità di trattamento riservata agli abruzzesi⁶. Veniva omissis inoltre, solo momentaneamente visto che si ritroverà nel successivo testo unico del 1917, il principio secondo il quale la cessione del diritto a mutuo seguiva l'area relativa così come era stato sancito dall'articolo 248 del testo unico sul quale, come si ricorderà, si era discusso a lungo circa la possibilità o meno del trasferimento con o senza l'area. Tutto il resto, relativamente a procedure e termini, rimase invariato.

Per quanto riguarda, infine, l'istituto dell'espropriazione esso seguì, sostanzialmente, la tradizione consolidata nel testo unico. In occasione del terremoto marsicano, infatti, il regio decreto luogotenenziale del 29 aprile numero 582, richiamò interamente il testo precedente mantenendo intatta la disciplina in materia di indennizzo, in tema di procedure e, infine, confermando la competenza speciale demandata ai collegi arbitrali in caso di controversie.

Per quanto concerne la struttura amministrativa, all'indomani della catastrofe del 1915, nonostante le difficoltà pratiche di attuazione delle procedure e della speciale disciplina, l'impianto era ormai consolidato e ben articolato. Al vertice della macchina organizzativa si trovavano coinvolti il Ministero dell'Interno, il Ministero dei Lavori pubblici, quello del Tesoro e quello della Guerra; a livello periferico nella primissima fase l'azione era riservata al Prefetto e ai Sindaci che agivano per supportare le popolazioni nelle ore successive al sisma, in base alla legge comunale e

⁶ Decreto legge 13 gennaio 1915 numero 775.

provinciale, fino alla nomina di un commissario straordinario con pieni poteri che operava coordinando tutte le autorità civili e militari. Accanto a questa rete di funzionari e dicasteri un nuovo spazio veniva lasciato al nuovo grande protagonista di questa catastrofe, *l'Ufficio speciale in dipendenza dei terremoti*.

Questo organo, che vide la luce per la prima volta con altra denominazione in occasione del terremoto calabrese del 1906, era stato istituito in quell'occasione come ufficio temporaneo per coordinare i servizi di beneficenza chiamandosi, infatti, *Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza* ed incastonato nella Divisione III. Nonostante si pensasse dovesse rimanere per soli due anni, con il susseguirsi di calamità continuò a funzionare. Proprio in occasione del terremoto marsicano, viste le esigenze, si decise di renderlo permanente e di inserirlo nella Divisione II divenendo così parte della sezione dedicata alle amministrazioni comunali e provinciali. Questo passaggio si dimostrò molto importante poichè faceva predire quella che sarebbe stata la futura azione del Governo in tema di calamità. L'azione dello Stato, infatti, negli successivi divenne sempre più incisiva dando avvio ad un'opera di sostegno e ricostruzione traducibile in una vera assistenza sociale sia alle popolazioni che agli enti locali. L'atteggiamento paternalistico era ormai sorpassato da una nuova concezione di Stato quale auto-organizzatore della società, entità onnipresente in ogni ambito della vita dei consociati e che, pertanto, in casi estremi come questi, assumeva il ruolo di guida in tutto il percorso dalla prima fase dei soccorsi al ristabilimento della vita sociale ed economica della regione colpita⁷.

3. Il regio decreto 9 maggio 1915 numero 696. Il diritto all'indennizzo degli esattori d'imposta

Il vero elemento di novità dell'intervento occasionato dal terremoto marsicano fu quello contenuto in un provvedimento preso nel maggio del 1915, il r.d.l. 9 maggio 1915 n.696 il quale pose fine ad una pluriennale questione che, con il terremoto di Messina, aveva tenuto occupate diverse Corti le quali avevano dato vita a due filoni giurisprudenziali differenti⁸.

Le questioni da lungo tempo oggetto di dibattito erano quelle relative al diritto al rimborso per indebito e per inesigibilità dell'esattore e quella sul diritto all'indennizzo in capo a quest'ultimo in caso di mancato pagamento per sgravio disposto normativamente.

⁷ M. Nigro, *Carl Schmitt e lo Stato Amministrativo*, in «Scritti giuridici», vol. III, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1755-1786; S. Spuntarelli, *L'Amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 35 e ss..

⁸ Sul punto, per l'analisi della giurisprudenza, si rinvia al paragrafo 2.2. del capitolo IV del presente lavoro.

Sul primo aspetto sorgeva il dubbio se all'esattore spettasse l'aggio sulle somme rimborsate per indebito, per inesigibilità o per condono e la risposta era stata data, dopo varie posizioni assunte in giurisprudenza, dal dettato normativo del 1897 che, all'articolo 133 secondo comma, rispondeva negando il diritto. A questo testo, tuttavia, era seguito un secondo regolamento del 1902 che aveva ammesso invece il rimborso distinguendo tra il caso di indebito e quello di condono e riconoscendo espressamente, il diritto all'aggio⁹.

Riguardo al diritto all'indennizzo, invece, la questione trovò origine dalle disposizioni prese dopo la tragedia del 1908¹⁰ e, come si è visto nel capitolo precedente, le posizioni giurisprudenziali oscillarono in tal caso tra chi riconosceva il diritto medesimo e chi ne negava l'esistenza.

Una prima posizione giurisprudenziale sosteneva che, con il contratto di esattoria, l'esattore acquisiva un vero diritto al compenso pattuito secondo le condizioni esistenti al momento dell'accordo e non secondo quelle esistenti al momento della riscossione¹¹. Una seconda, invece, riteneva che il contratto di esattoria non faceva acquisire all'esattore il diritto all'aggio prima della riscossione e del versamento delle imposte in quanto, la stessa legge che disciplinava la materia, dichiarava che l'aggio era dovuto sulle somme effettivamente riscosse e versate e che, pertanto, prima di allora non vi era alcun diritto patrimoniale da ritenersi leso¹². Questa situazione di incertezza rimase tale, però, fino al 1915 quando, in occasione del terremoto marsicano, il legislatore nel regio decreto luogotenenziale 9 maggio 1915 numero 696, concesse espressamente agli esattori dei Comuni colpiti, ed a carico dello Stato, la metà dell'aggio sulle imposte sgravate.

⁹ Sorsero poi altre questioni interpretative sui due testi normativi e, in particolare, sulla possibilità di estendere il diritto non solo al caso di sgravio di imposta fondiaria ma anche ad altri tipi di imposta (e si risolse nel senso positivo) e sui limiti applicativi dell'articolo 113 del primo regolamento nel quale si negava il diritto all'aggio all'esattore sulle somme rimborsate ai contribuenti. In questo secondo caso si ritenne che il divieto dovesse applicarsi ai soli casi tassativamente previsti dalla legge, ai casi quindi, ordinari. Questo significava che, in casi eccezionali, non era applicabile la disciplina ordinaria e, pertanto, doveva ammettersi l'aggio sulle somme versate. Sulle altre questioni si rinvia a Cfr., G. Moffa, *Il diritto all'aggio nel rapporto di gestione delle pubbliche entrate*, ed. 2°, Reggio Emilia, Tipografica Magnani & Ganassi, 1938, pp. 480 e ss..

¹⁰ I provvedimenti incriminati erano la legge 12 gennaio 1909 n. 12 e 13 luglio 1910 n. 466.

¹¹ A questo primo ordine di considerazioni seguiva il secondo per il quale il terremoto, seppur poteva considerarsi una forza maggiore, non poteva però riflettere i suoi effetti sulle imposte ma solo sui cespiti distrutti in tutto e in parte. Da ciò però, precisava la giurisprudenza, non era possibile dedurre che l'aleatorietà del contratto e l'occasionalità del condono ed esonero, ottenuti grazie all'emanazione di decreti legge, potessero arrivare a costituire quella forza maggiore che avrebbe esonerato lo Stato da ogni responsabilità nei confronti dell'esattore. Cfr., S.U., Cass. Roma, 15 marzo 1911, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXIII, parte I, sez. I, 1911, pp. 652-657; Corte d'App. Messina, 2 settembre 1912, «Giurisprudenza italiana», parte I, sez. II, vol. LXV, 1913, pp. 190-194.

¹² Corte di Cassazione di Roma, 16 giugno 1913, in « Il Foro Italiano », vol. XXXVIII, parte I, pp. 1061-1062.

Con questo provvedimento il legislatore fece intendere in maniera chiara che la regola generale vigente in caso di disposizioni di sgravio era quella secondo la quale all'esattore non spettava alcun indennizzo per mancata riscossione a meno che un provvedimento non avesse disposto il contrario. Questo filone interpretativo della legge venne chiaramente esplicitato in una importante sentenza della Corte di Cassazione di Roma chiamata a pronunciarsi su un caso nel quale un esattore si era ritrovato a non poter riscuotere a seguito di un provvedimento emanato in occasione del terremoto calabro siculo del 1908. La sentenza, emessa il 31 marzo del 1916, ricomprese nel suo ragionamento il principio espresso nel provvedimento emanato pochi mesi prima dal Governo per avvalorare ancor di più la sua argomentazione che seguiva, tuttavia, i motivi già adottati nella pronuncia a Sezioni unite di tre anni prima. Il ragionamento della Corte si articolava in 2 punti.

In risposta al primo motivo del ricorso, nel quale si deduceva la violazione di alcuni articoli del codice e di alcuni di quelli contenuti nella legge e relativo regolamento sulla riscossione delle imposte (ed avendo dato come presupposto che il contratto di esattoria fosse un contratto di appalto) la Corte, senza addentrarsi sulla discussa questione circa la natura del contratto in oggetto, si limitò semplicemente a ritenere che l'errore in cui era incorso l'esattore, a prescindere dal resto, risiedeva nella «pretesa che l'attività amministrativa dello Stato contraente impegni e vincoli anche la funzione più alta della sovranità, qual è quella dell'emanazione delle leggi»¹³ e, di conseguenza, che l'esattore con la stipula del contratto acquistò un vero diritto al compenso¹⁴. Al contrario, sentenziava la Corte, anche per i contratti stipulati dagli organi amministrativi, vigeva sempre il principio secondo il quale, anche nei casi in cui la legge dello Stato avesse fatto venir meno l'oggetto della convenzione, si sarebbe dovuto considerare, ai fini degli effetti, come caso fortuito o forza maggiore e quindi non imputabile ad alcuno dei contraenti il danno subito.

Demoliva poi l'argomentazione addotta a sostegno del secondo motivo, nel quale si sosteneva la violazione di alcuni articoli del codice e della legge sulla riscossione delle imposte (contenenti gli effetti della eventuale violazione del contratto) ritenendo che, a prescindere dalla natura del contratto esattoriale e dagli speciali effetti che questo produceva rispetto ad una normale pattuizione, anche qualora lo si fosse voluto ritenere vincolante perché costitutivo di diritti perfetti,

¹³ Cass. Di Roma, 31 marzo 1916, in «Il Foro italiano», vol. XLI, parte I, p. 581.

¹⁴ «Cioè all'aggio sull'ammontare delle imposte ad esigere secondo le condizioni di fatto e di diritto esistenti al momento della convenzione e non secondo quelle che esisteranno al tempo in cui la riscossione avrà effettivamente luogo».

se la legge lo avesse abolito, l'eventualità di un'azione giudiziaria di indennizzo contro lo Stato si sarebbe dovuta escludere. In tal caso, infatti, si era dinanzi ad un'anomalia «essendo antigiuridica la concezione di un diritto che la legge non abbia riconosciuto, e più ancora l'idea di una responsabilità civile e patrimoniale dello Stato in conseguenza dello svolgimento della sua funzione legislativa»¹⁵.

Pertanto, dato che solo al legislatore spettava valutare le conseguenze giuridiche ed economiche che potevano essere risentite dai privati, bisognava ritenere che, nel silenzio della legge, nulla poteva essere richiesto dai privati. Ed infatti, concludeva la Suprema Corte, la conferma della correttezza del ragionamento stava proprio nella scelta di promulgare il decreto legislativo del 9 maggio 1915. Ciò dimostrava che «quando (il legislatore) ha creduto e voluto che, per le utilità venute meno in conseguenza delle disposizioni da esso emanate, un indennizzo dovesse essere corrisposto, lo ha espressamente concesso nella misura reputata giusta e conveniente; ma quando ha altrimenti creduto e voluto, nulla ha disposto, e la sua opera non può mai venire integrata o corretta dall'autorità giudiziaria».

Con questa sentenza, insieme alle pronunce degli anni precedenti, veniva così fatta chiarezza sui punti rimasti controversi relativi al rapporto intercorrente tra Amministrazione pubblica ed esattore.

Circa gli effetti del contratto di esattoria inoltre, la pronuncia chiarì come, a seguito della stipula, l'esattore acquisiva non un diritto ma una aspettativa di diritto in quanto, solo dopo la riscossione e il versamento dell'ammontare delle imposte, avrebbe potuto vantare un diritto all'aggio sulle somme effettivamente riscosse e versate¹⁶. Sul presunto diritto spettante in capo all'esattore ad essere indennizzato in caso di mancata riscossione dell'imposta, veniva finalmente chiarito che nessun indennizzo era dovuto all'esattore in caso di condono delle rate d'imposta a meno che, con una dichiarazione contenuta nel dettato normativo, non fosse stato espressamente previsto.

¹⁵ Cass. Di Roma, 31 marzo 1916, in «Il Foro italiano», vol. XLI, parte I, p. 582.

¹⁶ Si precisava, inoltre, che nessuna legge o regolamento disciplinanti la materia potevano essere richiamati a sostegno del contrario. Nessuna norma precisava, infatti, che l'esattore poteva ritenersi titolare del diritto all'aggio prima della riscossione e del versamento dell'ammontare delle imposte ma solo dopo l'effettiva riscossione.

4. La fase matura dell'opera di gestione delle calamità pubbliche

Dopo appena un anno dal terremoto marsicano, in piena emergenza a causa dello scoppio della guerra, il territorio italiano cominciò nuovamente a tremare ed eventi naturali importanti si verificarono numerosi in tutta Italia in un periodo di tempo che andò dai primi mesi del 1916 fino ai primi anni '30 con una frequenza ed una intensità assai elevata che arrecò un numero incalcolabile di danni a persone e cose¹⁷.

In questo paragrafo si intende porre l'attenzione su un primo gruppo di terremoti, collocabile tra il 1916 ed il 1926, che si verificarono tutti nel centro Italia colpendo anche più volte le stesse province.

Gli eventi cui si fa particolare riferimento sono: i terremoti del novembre 1915 in provincia dell'Aquila; i terremoti del 1916 verificatisi nelle province di Pesaro, L'Aquila, Forlì, Teramo e Caserta; quelli del 26 aprile 1917 nelle province di Arezzo e Perugia; del 2 dicembre 1917 e 10 novembre 1918 ad Arezzo, Firenze e Forlì, del 29 giugno 1919 ad Arezzo, Firenze, Forlì, Pesaro e Ravenna, del settembre 1919 nella provincia di Grosseto, Siena e Roma, del settembre 1920 in Garfagnana, del dicembre 1921 in provincia di Roma ed, infine, del gennaio del 1926 nuovamente nella provincia di Siena e Grosseto.

Questo lungo sciame sismico che, tuttavia, non provocò danni di speciale gravità come gli eventi degli anni precedenti ma tenne in stato d'allerta le popolazioni continuamente sollecitate dalle scosse fu, dal punto di vista della produzione giuridica, molto importante in quanto portò all'emanazione di alcuni fondamentali provvedimenti in materia di eventi sismici.

Occorre segnalare come, dato il testo unico del 1913, il legislatore si limitò ad emanare solamente norme di dettaglio necessarie ad integrare le attività sia pubbliche che private previste nel testo e che furono tutte plasmate su quelle già prese per la Marsica.

In seguito ai terremoti, infatti, si promulgarono pochi provvedimenti, tutti decreti luogotenenziali che disponevano lo stanziamento di somme, sgravi d'imposta, l'accesso a due speciali modalità di mutuo (uno per i privati ed uno per gli enti locali) e, infine, il contributo diretto già previsto per Messina. A differenza della Marsica, l'intervento dello Stato nell'estinzione dei mutui fu ammesso, ma in misura minore (il concorso era limitato al solo pagamento degli interessi),

¹⁷ Le informazioni sono state reperite presso il portale storico del Corriere della Sera, Cinquantamila giorni, 13<http://www.cinquantamila.it/storyTellerThread.php?threadId=terremoti1901-1950> (ultimo accesso il 13. 11. 2016); E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., pp. 93-96; G. Falchero, *La legislazione sui terremoti e la concessione dei contributi dello Stato*, Napoli, Tip. F. Giannini e Figli, 1931, pp. 13-21.

modificando in tal modo la disciplina consolidata nel testo unico che imponeva un supporto, in termini economici, molto diverso da quello previsto in questo caso. Oltre agli ordinari strumenti di sussidio (i mutui di favore e il contributo diretto) venne prevista la possibilità di richiedere la riparazione gratuita a favore delle classi meno abbienti prevedendo, in via eccezionale, anche la fornitura di materiale da costruzione per alcune categorie di cittadini¹⁸.

Le vere novità contenute nell'insieme di leggi e provvedimenti promulgati per l'occasione, però, risiedevano nel piano organizzativo¹⁹ e nella emersione di una prima classificazione delle tipologie di intervento, tutte questioni queste ultime, che erano ormai divenute imprescindibili e che avevano costretto il legislatore a fare i conti con la propria incapacità organizzativa nella gestione della catastrofe .

4.1 Le novità nell'ambito della legislazione a "carattere successivo" (1916- 1928)

A seguito degli ultimi grandi disastri calamitosi che avevano segnato profondamente il territorio italiano, l'azione del Governo si era fatta sempre più incisiva cercando, soprattutto, di perfezionare gli aspetti procedurali legati sia all'azione di primo intervento sia a quella della fase della ricostruzione. Il risultato era stato quello di promulgare leggi che indicavano i soggetti competenti all'esercizio delle attività di soccorso ed intervento, le modalità e le procedure dell'agire e tutti gli atti da adottare nei differenti momenti in cui vennero scandite le fasi post disastro.

Nel giro di pochi anni il Governo²⁰ promulgò un insieme di provvedimenti che diede vita ad un corpo normativo che poteva essere classificato nel seguente modo. All'interno di un grande

¹⁸ Decreto luogotenenziale 27 agosto 1916 numero 1056; decreto luogotenenziale 1 gennaio 1916 numero 1337, decreto luogotenenziale 5 novembre 1916 numero 1518, decreto luogotenenziale 23 novembre 1916 numero 1663; decreto luogotenenziale, 22 febbraio 1918 numero 2080.

¹⁹ Per esempio, a seguito del terremoto del 1915, l'Unione edilizia messinese si trasformò, con decreto 4 febbraio 1917 n. 151, in Unione edilizia nazionale la cui sfera di azione si ampliò a tutte le aree colpite da calamità, diventando così, il primo organo di pianificazione sul territorio.

²⁰ Si ricorda che con l'entrata in guerra il Parlamento aveva conferito, con legge 22 maggio 1915 numero 17, i pieni poteri al Governo del Re rimettendo nelle mani dell'esecutivo tutti i poteri legislativi ed esecutivi. Se nel passato quindi, l'utilizzo del regio decreto era stato giustificato, non senza obiezioni in virtù della grave necessità pubblica generata dalle calamità, negli anni della guerra e non solo, troveremo la disciplina sul tema contenuta quasi esclusivamente in regi decreti, nel periodo bellico luogotenenziali ovviamente, che solo a distanza di anni trovò collocazione, in sede di conversione, in leggi dello Stato. Sui pieni poteri si rinvia a F. P. Gabrielli, voce *Pieni poteri*, in «Nuovo Digesto Italiano», vol. IX, Torino, Utet, 1939, pp. 1122-1127; C. Latini, *Governare l'emergenza Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 17-56.

macro gruppo, inquadrabile come norme di carattere successivo disciplinanti l'azione di intervento in conseguenza di un terremoto (ed eventualmente di altra calamità), si potevano distinguere prima di tutto in due tipologie di norme aventi ad oggetto provvedimenti di natura organizzativa ed esecutiva.

Al primo gruppo appartenevano le norme relative all'attività di pronto soccorso in seguito ad un terremoto, al secondo quelle che prescrivevano specificatamente le azioni che la pubblica amministrazione era tenuta ad esercitare per ricostruire le zone colpite²¹.

La primissima legge che si occupò di disciplinare le modalità di soccorso in caso di catastrofe, limitatamente ai terremoti, fu il regio decreto 1915/1919 che conteneva disposizioni per i servizi di pronto soccorso.

Questo primo testo, che mirava solamente a fornire gli strumenti per la gestione di eventi sismici, aveva già una fisionomia ben precisa e scandiva in modo adeguato i tempi per affrontare con tempestività una eventuale scossa di intensità rilevante.

Per prima cosa si disponeva il coordinamento tra Ministero dei Lavori pubblici, principale dicastero coinvolto in queste fasi, e l'*Ufficio centrale di meteorologia e geodinamica* prevedendo che il secondo avvisasse, immediatamente dopo la registrazione della scossa, il Ministro fornendogli tutte le informazioni necessarie. Avvenuta questa prima comunicazione si avviava un procedimento che attivava la rete dei soccorsi nel modo più celere. I Ministeri della Marina, della Guerra e dell'Aeronautica erano obbligati, non appena ricevuto l'ordine dal Ministro dei Lavori Pubblici o dal Sottosegretario, ad inviare immediatamente sui luoghi tende e hangar per garantire un primo ricovero agli sfollati. Era poi garantito il servizio sia di soccorso per lo sgombero delle macerie da parte dei pompieri chiamati dal Ministero dei Lavori Pubblici e ora coordinati dall'autorità militare per provvedimento legislativo, sia il soccorso sanitario con la gestione del personale della Croce Rossa e di quello delle Opere pie.

A questa grande novità relativa al coordinamento tra uffici si aggiungevano la predisposizione di magazzini contenenti materiale di primo soccorso di ogni genere, (medicinali, coperte, legname etc.) istituiti presso le prefetture, e disposizioni relative alle prime opere volte alla costruzione dei campi di accoglienza.

²¹ Questa prima periodizzazione la si rinviene nei commenti alla disciplina in tema di calamità e terremoti a partire dalla fine degli anni '30. Cfr. L. Granata, voce *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. II, Torino, Utet, 1937, pp. 613-619; E. Colagrosso E., voce *Terremoti*, cit., pp. 82 - 96.

Con questo testo ci si trovava finalmente dinanzi alla prima opera legislativa interamente dedicata ai servizi di pronto soccorso ed al primo gruppo di norme «organizzative dei servizi relativi all'intervento in dipendenza di calamità pubbliche»²².

Questo provvedimento venne poi convertito in legge nel 1925 e nuovamente modificato con il noto D.L. 9 dicembre 1926 numero 2389 a sua volta convertito con modificazioni in legge 15 marzo 1928 n. 833. Questo decreto, finalmente, seppur nella sua prima versione nato per i soli terremoti, munì lo Stato, con le modificazioni del 1926, di una disciplina generale che si estendeva a qualsiasi calamità²³. Questo ultimo testo, più articolato del primo, scandiva in tre fasi l'azione della pubblica amministrazione relativa alla fase post catastrofe. La prima era quella dell'immediato soccorso, un'azione che vedeva impegnati i vari ministeri ed, in particolare, il Ministro dei Lavori pubblici e i funzionari degli enti locali. Questa primissima fase, disciplinata al Capo I e caratterizzata dalla mancanza di un funzionario posto a capo della direzione dei servizi di soccorso, aveva come scopo quello di garantire una duplice azione: il salvataggio delle vite umane grazie all'impiego di tutti i corpi militarizzati dello Stato e dei pompieri e l'approvvigionamento di viveri, coperte e tende della zona colpita.

La seconda fase, Capo II, era quella che si apriva con l'assunzione del coordinamento dei servizi di pronto soccorso sotto la direzione del Ministero dei Lavori Pubblici. Qui il Ministro, assunto il controllo di tutte le attività, doveva per prima cosa individuare l'area interessata dall'azione di soccorso ed eleggere una località dove si sarebbe stabilito momentaneamente e dove avrebbe ricevuto tutte le comunicazioni. Per un periodo di tempo, da decidere caso per caso, il Ministro si sarebbe occupato di tutte le attività legate al soccorso al fine di far "rientrare" dallo stato di emergenza le zone terremotate. Questa fase era quindi rivolta alla organizzazione dei servizi che avrebbero dovuto funzionare nei mesi successivi a: il servizio sanitario, prima affidato al medico provinciale e poi al superiore organo di sanità; il servizio di soccorso e di scavo delle macerie affidato al Genio Civile; l'organizzazione e il coordinamento delle squadre di soccorso organizzate dai privati ed affidato ai Prefetti e le attività di supporto prestate dai privati che si sostanziano

²² Questa denominazione si incontrerà alla fine degli anni '40 nelle prime voci di enciclopedia dedicate alle "calamità pubbliche". Cfr. L. Granata, voce *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)*, cit., pp. 613-619; E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., pp.82-96; M.C. Bertola voce *Calamità Pubbliche*, in «Nuovissimo Digesto italiano», vol. II, 1956, pp. 664-668; A. Varanese, voce *Calamità pubbliche*, in «Enciclopedia del diritto», vol. V, 1959, pp. 784-811.

²³ M. Di Raimondo, voce *Protezione civile*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, p. 496.

nella messa a disposizione dei materiali, dei mezzi d'opera e dei mezzi di trasporto in favore dei danneggiati.

Seguiva infine, al Capo III, la parte relativa alla fase più a lungo termine, quella della ricostruzione materiale e morale delle zone che veniva affidata ad apposito Commissario straordinario. A questo funzionario veniva affidato il compito di dirigere tutte le attività di ricostruzione e, per lo svolgimento di tale funzione, poteva «assumere per mezzo dei suoi delegati l'Amministrazione dei Comuni colpiti e delle istituzioni esistenti nei Comuni medesimi»²⁴. A questa prima legge pilastro in tema di soccorsi se ne aggiunse una seconda nel 1928, anno in cui entrarono in vigore a seguito di ratifica, la Convenzione e lo Statuto firmati a Ginevra fra Italia e gli altri Stati per la creazione della Unione internazionale di soccorso.

Questo grande passo in avanti fu il risultato di un intenso lavoro del senatore Giovanni Ciralo che, dopo la catastrofe di Messina, aveva preso atto dei limiti e delle lentezze dell'organizzazione dei soccorsi che era, evidentemente, priva di qualsiasi coordinamento²⁵. Proprio questa constatazione lo aveva indotto a ragionare su un possibile progetto che vedeva coinvolte tutte le forze nazionali ed estere ed avente ad oggetto il coordinamento dei soccorsi immediati alle popolazioni colpite da gravi calamità. L'idea iniziò a concretizzarsi dopo che Ciralo venne eletto presidente generale della Croce Rossa. Nel 1921, in occasione della X Conferenza della Croce Rossa, presentò il progetto che venne approvato nel luglio del 1927 nella Conferenza di Ginevra. Nasceva così *l'Unione nazionale di soccorso* alla quale aderirono nel giro di poco tempo oltre 30 paesi²⁶. In questo modo si dispose normativamente sia dell'azione di primo soccorso, che si esauriva nei primi giorni dopo il sisma, sia dell'attività di prevenzione, quasi del tutto assente nell'esperienza legislativa italiana, che trovò una collocazione nello Statuto della Croce Rossa. Questo secondo aspetto venne garantito grazie allo sforzo fatto dai membri che presero parte alla Conferenza di Ginevra, nella quale si indicarono gli scopi *dell'Unione Internazionale di Soccorso* che erano sia quelli rivolti alla creazione di una rete di soccorso internazionale in grado di fronteggiare qualsiasi evento,

²⁴ Articolo 35 del regio decreto legge 9 dicembre 1926 n. 2389.

²⁵ G. Ciralo, *L'unione internazionale di soccorso. Dal progetto italiano alla Convenzione di Ginevra 12 luglio 1927*, Roma, Tipografia della Regia Accademia dei Lincei, 1931, pp. 19-27.

²⁶ Sul punto si rinvia all'opera di Ciralo sulle varie tappe che portarono alla stesura ed approvazione dello Statuto, dalla X Conferenza alla Conferenza diplomatica di Ginevra del 1927. Cfr. G. Ciralo, *L'unione internazionale di soccorso. Dal progetto italiano alla Convenzione di Ginevra 12 luglio 1927*, cit., pp. 251 e ss..

sia quelli rivolti alla elaborazione di misure preventive che avrebbero potuto prevenire «certe jatture»²⁷.

Chiusa la prima fase e rientrati, quindi, dalla piena emergenza si entrava nella seconda, quella più lunga, della ricostruzione. Qui la disciplina normativa non poteva più considerarsi carente avendo ormai racchiuso in un primo corpus normativo tutta la produzione normativa sul tema in seguito al disastro messinese. Il testo unico 1261 del 1913 subì in seguito al terremoto marsicano alcune modifiche non particolarmente rilevanti che confluirono tutte nel nuovo testo unico 1399 del 1917. A questo “codice” del terremoto si aggiunse poi un secondo gruppo di norme aventi ad oggetto l’opera di ricostruzione.

4.2 Il novus ordo elaborato negli anni '30 del XX secolo (1928 – 1937)

A partire dagli ultimi anni '20 catastrofi di varia natura si abbattono sulla penisola stimolando ancor di più la produzione legislativa che raggiunse un livello mai toccato in precedenza.

A partire dal 1926 si registrò una serie di tragedie di grande impatto sul territorio: l’alluvione di Campi Bisenzio (Fi) del 1926, il terremoto del Vulture e delle Marche del 1930, l’alluvione di Palermo del 1931, il sisma della Majella del 1933 e l’alluvione della provincia di Alessandria del 1935²⁸.

A seguito di queste ultime sciagure il sistema studiato negli anni precedenti trovò il suo assetto definitivo nella disciplina sempre più vasta che era cresciuta sempre di più grazie alla promulgazione di altre leggi che si aggiunsero sia alla legislazione generale che a quella speciale sulla materia. I principali provvedimenti che integrarono la disciplina furono pochi e presi a seguito delle principali calamità; per il Vulture: rdl. 30 agosto 1930 n. 1065, d.l. 23 novembre 1930 n. 1579, d.l. 12 febbraio 1931 n. 142; per le Marche: d.l. 10 novembre 1930 n. 1447, d. l. 30 novembre 1930 n. 1579, d. l. 16 ottobre 1933 n. 1334. Per gli altri si richiamò sostanzialmente la disciplina preesistente senza apportare modifiche rilevanti.

²⁷ E per realizzare questo scopo si proposero soluzioni come quella di adottare, per esempio, tipi speciali di costruzioni nelle zone a rischio o quella di preavvisare le popolazioni del sopraggiungere di un sinistro. Cfr G. Ciruolo, *L’unione internazionale di soccorso. Dal progetto italiano alla Convenzione di Ginevra 12 luglio 1927*, cit., p. 263.

²⁸ Per tutte le informazioni si rinvia al portale storico del Corriere della Sera Cinquecentomila giorni <http://www.cinquantamila.it/storyTellerThread.php?threadId=terremoti1901-1950> (ultimo accesso il 13.11.2016).

Il panorama degli strumenti offerti per affrontare la fase post e quella pre calamità era ormai ricco e catalogato in base alla natura ed al tipo di azione. L'intervento poteva essere di carattere preventivo e successivo: L'azione di tipo preventivo poteva essere a sua volta di tipo assoluto o relativo (a seconda che si fosse intervenuti per evitare i futuri danni da catastrofe o per limitare quelli già verificati). Sussisteva infine un'azione a carattere successivo, dopo che l'evento si era verificato quindi, che poteva essere diretta o indiretta²⁹.

Relativamente alle norme a carattere preventivo, vennero emanati due testi fondamentali prima del decreto del 1926: il r.d.l. 30 dicembre 1923 n. 3267 e il r.d.l. 23 ottobre 1924 n. 2089. Con questi due decreti il concetto di prevenzione prese finalmente forma. Si puntò, infatti, alla prevenzione del rischio idrogeologico promulgando importanti provvedimenti (in materia edilizia) per la prevenzione del rischio sismico. Con il regio decreto numero 3267, infatti, si raccolsero tutte le disposizioni in materia di boschi e di terreni di montagna il cui contenuto andò a costituire un testo sul vincolo idrogeologico. Venne infine realizzata una mappatura dei terreni sui quali doveva essere limitata o vietata qualsiasi attività che avrebbe potuto generare instabilità nel suolo o turbare il regime delle acque.

Con il decreto 3267 si ebbe, così, la prima mappatura del suolo da un punto di vista del rischio idrogeologico. Risaliva agli anni '80 del XIX secolo, con la già menzionata Commissione Brioschi, il primo ed unico lavoro sullo stato idrografico del solo Po, ma dopo questo primo grande lavoro, nonostante gli interventi di carattere speciale e provvedimenti di carattere generale, continuò ad essere del tutto assente una mappatura di tal tipo e una disciplina adeguata in grado di garantire la stabilità del suolo.

Nel decreto luogotenenziale numero 2089 si arricchì la normativa in tema di tecniche ricostruttive inserendo nuovi obblighi per la ricostruzione di edifici nei Comuni dichiarati sismici. Il vero passo in avanti nella normativa edilizia di carattere preventivo si ebbe, però, con il regio decreto del 1927³⁰. Il testo conteneva le prime disposizioni sulle norme tecniche e igieniche di edilizia per le zone sismiche, frutto di uno studio sul territorio che aveva permesso la realizzazione di una prima mappatura del suolo a livello nazionale. Sempre questo testo conteneva, infine, la

²⁹ Questa classificazione è stata il frutto di un'analisi postuma, realizzata sul finire degli anni '50 da Alberto Varanese, su tutta la legislazione emanata a partire dagli anni '10 del XX secolo. Cfr. A. Varanese, voce *Calamità pubbliche*, cit., pp. 784-811. Cfr. C. M. Bertola, voce *Calamità Pubbliche*, in «Nuovissimo Digesto italiano», vol. II, 1956, pp. 664-668.

³⁰ Regio decreto 13 marzo 1927 n.1931, *Norme tecniche ed igieniche per le riparazioni, ricostruzioni e nuove costruzioni degli edifici pubblici e privati nei comuni o frazioni di comune dichiarati zone sismiche*.

classificazione dei Comuni ad interesse sismico che si componeva di due categorie in base alla costituzione geologica e al grado di sismicità del suolo. A questo ne seguirono altri emanati negli anni '30 tutti volti ad arricchire la disciplina realizzata con il regio decreto del 1927³¹.

Riguardo agli interventi di carattere successivo bisognava distinguere il tipo di azione: quella immediata e ricostruttiva e quella successiva diretta e indiretta. All'azione di intervento appartenevano tutte le attività poste in essere dalle pubbliche amministrazioni sia a livello centrale che a livello periferico e quelle realizzate dai privati grazie agli aiuti statali. Nella seconda categoria appartenevano, invece, le attività poste in essere dal pubblico o dai privati sia di carattere generale sia di carattere speciale per il recupero degli immobili.

– Le disposizioni di carattere generale

Le disposizioni di carattere generale erano costituite da tutte quelle norme che regolavano, in vario modo, i servizi di pronto soccorso a partire dal già citato provvedimento del 1919 poi confluito nel regio decreto del 1926 sui servizi di pronto soccorso. Oltre a questo provvedimento si aggiungevano: la legge comunale e provinciale per quanto concerneva i provvedimenti contingibili ed urgenti del Prefetto e del Sindaco, le leggi che disponevano l'occupazione d'urgenza di proprietà privata e tutti i provvedimenti che permettevano la ricostituzione degli atti e dei documenti distrutti o dispersi.

Le leggi comunali e provinciali, la numero 148 del 1915 e poi la numero 383 del 1934, conferivano sempre il potere di emanare provvedimenti contingibili ed urgenti in capo al Prefetto, al Sindaco poi al Podestà e al Governatore di Roma così come disponevano anche le leggi di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931. Questioni controverse continuavano a sorgere, ancora negli anni '20, attorno alla figura del Sindaco che, come segnalato in precedenza, seguitava a rivestire il duplice ruolo di Capo dell'amministrazione e Ufficiale di Governo. Emilio Banaudi in un suo scritto accennava alle diverse posizioni dottrinali che potevano incontrarsi sul tema dei poteri del Sindaco in caso d'urgenza. C'era chi, come Ugo Forti, continuava a sostenere la tesi secondo la quale lo stesso, nel campo dell'amministrazione comunale, godesse di un potere più ampio nei casi d'urgenza altrimenti non esercitabili in condizioni ordinarie, o chi, come Santi Romano si era

³¹ Sul tema venne, infatti, emanato il regio decreto 25 marzo 1935 n. 640 che arricchì di dettagli la normativa sulle costruzioni ed indicò come competente su tutti lavori Il Genio Civile mentre, per quanto concerneva il rispetto della normativa non specifica, il podestà.

schierato per il superamento della distinzione ritenendo che si dovesse, invece, solo comprendere se, nei casi d'urgenza, il Sindaco esercitasse tali funzioni in virtù di una competenza sua propria o perché delegata dal Governo³².

Oltre alle disposizioni contenute nelle leggi comunali e provinciali il legislatore aveva emanato altre norme di carattere generale in tema di gestione delle calamità e che disciplinavano la fase successiva a quella di pronto soccorso.

Come previsto dal provvedimento del 1926, la prima fase vedeva coinvolte più figure ed organismi (autorità locali, Ministri, forze dell'ordine, esercito e tutte le associazioni di volontariato), nella seconda fase, invece, tutta l'opera di coordinamento passava nelle mani del Ministro dei Lavori pubblici che assumeva la direzione dei servizi volti alla fase della ricostruzione gestendo l'operato di tutte le Autorità amministrative dello Stato e delle forze armate. Proprio l'assunzione dei compiti ad opera del Ministro aveva fatto sorgere dubbi su un possibile contrasto tra le funzioni di questo, quelle del Prefetto e quelle poi del Commissario straordinario. La questione nasceva per il fatto che, come previsto dalla normativa del 1926, il Prefetto provvedeva alla prima fase di soccorso³³ solo fino a quando, però, non veniva incaricato il Ministro.

Era questa assunzione da considerarsi legittima piuttosto che in contrasto con la legge ordinaria del 1934 che individuava già nel Prefetto una figura preposta all'opera di coordinamento? Proprio questa incertezza aveva portato negli anni ad una scorretta applicazione della legge del '26 sotto questo punto di vista, in quanto, si ricorse spesso al Commissario straordinario anziché al Ministro che, seppur contemplato nella legge all'articolo 34, era stato pensato come una figura differente³⁴. Avveniva, infatti, che il Ministro, svolte le primissime attività di coordinamento delegasse subito il Commissario straordinario che, fino alla fine del secondo dopo guerra, rimase la figura cardine per tutta la fase della ricostruzione³⁵.

³² Bonaudi E., *Dei provvedimenti d'urgenza del Sindaco*, Milano, Torino, Roma, Fratelli Bocca, 1920, pp. 7-8; Per una riflessione più generale sui poteri dello Stato in situazioni di necessità G. Miele, *Le situazioni di necessità dello Stato*, in «Archivio di diritto pubblico», vol. I, Padova, Cedam, 1936, pp. 377-455.

³³ In virtù dei poteri di cui all'articolo 19 e 20 del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934.

³⁴ Si è ritenuto, infatti, che questa legge non aveva avuto un collaudo effettivo tanto che, in sostanza, una delle parti essenziali non ebbe di fatto una vera applicazione. Cfr. Così ha commentato Marco Di Raimondo che a sua volta citava un assaggio del contributo di Esposito E, Note sulla legge della Protezione civile contenuto nella Rassegna dell'Arma dei Carabinieri del 1972, cfr. M. Di Raimondo, voce *Protezione civile*, cit. 496.

– Le disposizioni di carattere speciale

Le disposizioni di carattere speciale erano rappresentate da tutte quelle norme prese in occasione dell'evento che avevano come scopo quello di porre rimedio alla singola catastrofe verificatasi.

Per prime si incontravano quelle norme prese per i grandi terremoti degli anni '30 (Il terremoto nelle Marche, del Vulture, della Majella). Per il terremoto delle Marche e del Vulture e della Majella, il decreto del 10 novembre 1930 n. 1447, il r.d.l. 30 agosto 1930 numero 1065, il d.l. 23 novembre 1930 n. 1579 e il d.l. 12 febbraio 1931 numero 142 rispolverarono il vecchio consolidato strumento del mutuo di favore con tutta la sua disciplina di natura straordinaria. Con questo gruppo di norme, in particolare il decreto numero 1065, lo Stato abbandonava definitivamente la logica assistenzialista facendosi carico di tutte le opere necessarie originate dal terremoto e, seppur i criteri informativi e gli strumenti rimasero gli stessi, le norme ricevettero un contenuto essenzialmente pubblicistico mai avuto fino ad allora³⁶.

Per quanto concerneva i mutui di favore, la disciplina nei suoi caratteri essenziali rimase la stessa richiamando espressamente la legge del 1888 per la Liguria. L'ipoteca privilegiata e i mezzi di prova del possesso, secondo lo speciale dettato normativo, non subirono modifiche³⁷. Si inserì, cosa non presente nella vecchia disciplina, il divieto di cessione del sussidio e degli acconti, fatta eccezione di quella a favore degli istituti mutuanti, così da vincolare le somme unicamente per gli scopi preordinati e l'esecuzione ad opera dello Stato delle riparazioni di tutti i danni provocati dalla catastrofe.

Per quanto concerneva l'espropriazione si era ormai, già negli anni successivi alla catastrofe messinese, lentamente rientrati nella disciplina ordinaria tanto che non si incontravano norme rilevanti sul punto. Le leggi speciali si limitavano al rinvio alla disciplina di cui alla legge 1865 con successive modifiche (con legge del 1879) prescrivendo solamente che tutte le opere pubbliche

³⁵ Il magistrato Guglielmo Roehrssen e il giurista Gaetano Trapani Bellotti ricordavano come, proprio a seguito della constatazione del fallimentare sistema troppo frazionato che vedeva, nell'ordine, il Prefetto, il Ministro e il Commissario, si introdussero una serie di modifiche legislative al fine di conferire tutti i poteri, sin dai primi momenti, ai funzionari dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici. G. Roehrssen, *Le calamità naturali: panorama della legislazione vigente*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1967, pp. 947-958; G. Trapani Bellotti, *Le pubbliche calamità e l'intervento dello Stato*, in «Nuova Rassegna», II, 1968, pp. 129-131.

³⁶ E. Colagrosso, voce *Terremoti*, cit., p. 95.

³⁷ Si limitò, con il decreto 1065, l'importo da richiedere a mutuo che si fissò ad un massimo del 40 % della spesa di riparazione o ricostruzione.

dovevano essere dichiarate d'urgenza e, pertanto, avrebbe in tal caso trovato applicazione la disciplina di cui all'articolo 71 della legge del 1865. Con il percorso avviato con le leggi promulgate dopo il 1910 erano stati limitati gli interventi eccezionali in materia di procedura mentre, con quello giurisprudenziale occasionato dalle calamità, venne interpretato in maniera diversa l'articolo 71³⁸. Dopo anni di consolidata dottrina e giurisprudenza ferme sulla posizione secondo la quale l'articolo 7 della legge di unificazione del 1865 avesse attribuito il potere a qualsiasi autorità amministrativa di incidere sulla proprietà, ex articolo 71, nel 1930 il Consiglio di Stato ritenne, invece, che tale potere non fosse stato attribuito a nessuna autorità dalla legge e che ciò potesse avvenire solo con una legge speciale³⁹. Riguardo, infine, le numerose deroghe alla disciplina fiscale e tributaria il legislatore, con il memorabile decreto del 1915, poneva fine alla controversa questione dell'indennizzo agli esattori che, da quel momento in poi, vennero indennizzati solo quando le leggi speciali lo prevedevano espressamente.

4.3. Le disposizioni speciali in dipendenza di tutte le possibili calamità naturali

Parallelamente a questo primo gruppo di norme di carattere generale vennero emanate norme di carattere speciale mano a mano che si verificavano gli eventi, andando così a specializzare l'azione della pubblica amministrazione a seconda della diversa natura della calamità verificatasi.

Anche se qui meno trattate, data la minore importanza in termini di vittime e di danni e la minore frequenza rispetto ai grandi sismi, nel corso del primo ventennio si scatenarono altre calamità originate da eccezionali flussi d'acqua, che originarono alluvioni, piene, inondazioni ed un uragano, oltretutto alcuni episodi eruttivi.

Come si è visto in precedenza, la legge del 1870 aveva predisposto una disciplina che prevedeva un'azione di carattere preventivo (volta ad evitare i danni derivanti da una catastrofe) e

³⁸ Le limitazioni riguardarono le procedure straordinarie per i sussidi e poi, negli anni '30, per quanto concerneva le autorità cui poteva essere attribuito il potere di disporre dell'altrui proprietà.

³⁹ «La giurisprudenza di questo consiglio si è affermata nel senso che non basta l'autorizzazione genericamente data per via di principio alla pubblica amministrazione, di fronte alla competenza normale dell'autorità giudiziaria, dall'articolo 7 in parola, a rendere legittimo l'uso di quella facoltà da parte di un organo amministrativo qualsiasi, occorrendo, invece, che tale facoltà sia stata ad esso da altre leggi attribuita»; cfr. Cons. Stato. Ad. Pl., 23 novembre 1929, in «Giurisprudenza italiana», 1930, parte III, p. 6. Come ha commentato Luigi Maruotti in tal modo «si andò a consolidare la tesi per cui il potere di occupazione d'urgenza, preordinata all'esproprio, sussisteva solo se entro i limiti sanciti dalla legge». L. Maruotti, *Occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, a cura di F. Caringella, G. De Marzo, R. De Nictolis, L. Maruotti, Milano, Giuffrè, 2007, p. 387.

una di carattere successivo (che trovava applicazione nella fase post catastrofe) indicando strumenti in grado di fronteggiare smottamenti, rotture di argini e piene e questo perché, tutte le opere di carattere successivo, venivano fatte ricadere nella categoria delle opere pubbliche di carattere eccezionale. Nel corso degli anni poi, ci furono pochi interventi, se non di carattere generale, rientranti in un disegno più grande adottato dal legislatore nell'intento di realizzare alcune grandi opere. Anche in questo caso, se non per "piene" e "rotture di argini" non esistevano definizioni specifiche per indicare le calamità causate da agenti naturali di tal tipo tanto che, la prima definizione di alluvione, la si potrà incontrare solamente a partire dagli anni '50 in alcune pronunce giurisprudenziali⁴⁰.

Prima delle norme più avanzate promulgate successivamente al terremoto di Messina, il legislatore non aveva dato troppo spazio a norme aventi ad oggetto la prevenzione e la gestione di emergenze di altro tipo.

A seguito di alcune importanti sciagure legate a svariati agenti atmosferici, infatti, avvenute nel corso dei primi anni del 1900, il legislatore era intervenuto solamente con una legge di carattere generale, la legge 1 aprile 1900 n. 121 con la quale, ispirandosi alla disciplina prevista per i terremoti, ordinò la concessione di mutui ipotecari secondo una normativa eccezionale e prescrisse che i creditori godessero di ipoteche privilegiate per i mutui di tal tipo. Anche in questo caso si dispose sia una forma di sussidio per le province e comuni coinvolti nell'opera di riparazione sia sussidi sotto forma di mutui agevolati per i privati.

Con gli anni aumentò il numero di provvedimenti emanati per dare risposte concrete alle esigenze delle popolazioni danneggiate dalle calamità tanto che alla fine, nel 1913, si intervenne con l'emanazione di un testo unico che ebbe come intento quello di dare sollievo alle popolazioni ed agli Enti locali attraverso forme di sostentamento pensando anche ad opere di carattere preventivo per alcune particolari zone⁴¹. In particolare si pensò, nel più ampio disegno volto alla riorganizzazione dell'Amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti e della sezione autonoma di credito comunale e provinciale, di inserire agevolazioni sui mutui autorizzati dalla Cassa a favore di consorzi di Comuni e di singoli Comuni per la riparazione e ricostruzione di strade, fabbricati e di

⁴⁰ A. Varanese, voce *Calamità pubbliche*, cit., p. 801.

⁴¹ In particolare nel settembre del 1901 si verificò una violenta alluvione in Ciociaria e l'anno seguente un violento uragano si abbattè nella costa sud della Sicilia provocando la morte di oltre 300 persone. Nel corso degli anni successivi si verificarono nuovamente alluvioni che interessarono il nord e il sud Italia che, in alcuni casi, provocarono anche la morte di alcune persone. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXII, sessione 1904-1909, vol. XXI, tornata del 20 febbraio 1905, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1906, p. 1171.

tutte le opere pubbliche necessarie per la riparazione dei danni causati dalle alluvioni e frane. La disciplina riprendeva i criteri contenuti nelle leggi emanate nel 1888 per la Liguria e poi estese a tutti i comuni danneggiati dalle calamità successive: intervento dello Stato nella estinzione, tempo massimo di 35 anni per l'ammortamento del mutuo e procedure speciali per l'ottenimento dei mutui⁴².

Data ormai l'esperienza del grande disastro messinese e degli altri importanti eventi sismici che si erano susseguiti nel ventennio successivo, si decise di legiferare sul tema per disciplinare in maniera più completa le modalità di intervento in caso di varie calamità. L'idea dominante era quella dell'azione straordinaria così, con una disciplina di carattere speciale, furono emanate alcune norme per l'amministrazione dei ricoveri stabili costruiti per i danneggiati dalle alluvioni del 1929. Anche qui, sulla scia delle esperienze precedenti, vennero studiati apparati e procedure eccezionali per il controllo, assegnazione e gestione degli stabili destinati agli sfollati. Senza entrare nell'analisi dei singoli provvedimenti adottati per fronteggiare i vari eventi (inondazioni ed eruzioni in particolare) interessa qui segnalare solamente come, anche in occasione di queste sciagure, prevalse la logica della specialità per quanto concerneva le procedure e l'utilizzo del mutuo agevolato la cui disciplina veniva rimodellata a seconda delle circostanze. Accanto a questo elemento, ereditato dalla pratica legislativa ormai consolidatasi, si assistette anche all'ingresso dello Stato come protagonista che, per le grandi opere, si fece totalmente carico dei lavori di riparazione sia in favore degli Enti locali, assumendosi l'onere della ricostruzione delle principali grandi opere, sia nei confronti dei privati cittadini inaugurando così una nuova fase all'interno della storia della gestione delle calamità in Italia.

5. La disciplina giuridica della decretazione d'urgenza

Negli anni del primo conflitto bellico il ricorso alla decretazione d'urgenza divenne sistematico, confermando la tendenza avviata negli anni precedenti.

La discussione avviata nel primo Novecento da Santi Romano ed originata dal terremoto calabro siculo del 1908⁴³ aveva permesso di sciogliere i nodi irrisolti attorno al fondamento di

⁴² Testo unico 2 gennaio 1913 n. 453 articoli 148 e ss..

⁴³ S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. I, parte I, 1909, pp. 251-272.

questo potere che era stato esercitato enormemente negli anni a cavallo tra Otto e Novecento nonostante le riserve espresse in dottrina.

Fino ad allora, infatti, gli autori avevano oscillato tra il riconoscimento di tale potere, come Oreste Ranelletti e Lodovico Mortara⁴⁴, ed il divieto, come quello espresso da Federico Cammeo, Francesco Raccioppi e Ignazio Brunelli⁴⁵. Santi Romano con il suo contributo aprì una nuova fase di discussione. Il dibattito attorno all'interpretazione dello Statuto, sul quale per decenni ci si era soffermati, sfumò a favore della teoria delle fonti del diritto formulata dal giurista palermitano. Egli sostenne che lo stato di eccezione legittimasse il Governo ad emanare atti anche in deroga al diritto in virtù di quel principio *necessitas non habet legem* che giustificava qualsiasi intervento dovendo essere riconosciuta come la prima fonte del diritto⁴⁶.

A questa notevole svolta in ambito dottrinale, si aggiunsero poi altri fattori. La crisi dello Stato liberale prima e l'emergenza occasionata dalla guerra poi avevano totalmente sconvolto l'assetto del sorpassato sistema liberale e avevano, soprattutto, conferito allo Stato compiti nuovi a seguito delle grandi trasformazioni sociali avvenute a cavallo tra i due secoli⁴⁷. In questo quadro anche l'esperienza delle grandi tragedie occasionate dai disastri naturali aveva svolto un ruolo nel processo di trasformazione dello Stato⁴⁸. I grandi disastri degli ultimi decenni del XIX secolo, infatti, avevano reso evidenti i limiti dell'azione politica che, nel corso degli anni, mutò considerevolmente facendo divenire lo Stato non più mero spettatore ma protagonista di tutte le fasi della gestione dell'emergenza.

Lo Stato, in questa nuova fase, aveva assunto un ruolo interventista a tutti i livelli sia nella società che nell'economia. Con la conclusione del primo conflitto bellico la giuspubblicistica, conscia

⁴⁴ L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, volume I, Milano, Tip. Francesco Vallardi, 1905, p. 99; O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1904, pp. 1202 e ss..

⁴⁵ F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. III, Milano, Società Editrice Libreria, 1901, p. 199; F. Raccioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Roma, Loescher, 1901, pp. 407-408.

⁴⁶ S. Romano, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, cit., p. 260.

⁴⁷ P. Marchetti, *L'essere collettivo: l'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e stato sindacale*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 11-15; B. Sordi, *'La mano invisibile del diritto': mercato, impresa, istituzioni. Uno sguardo d'insieme*, in «Afferrare...l'inafferrabile», *I giuristi e il diritto della nuova economia industriale tra Otto e novecento*, a cura di A. Sciumè, E. Fusar Poli, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 1-6.

⁴⁸ M. Nigro, *Il ruolo dei giuristi nello stato liberale*, in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1963-1981; M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 241- 242.

dell'incostituzionalità della prassi consolidatasi, iniziò ad elaborare soluzioni affinché la decretazione d'urgenza potesse ricevere adeguata disciplina⁴⁹.

In dottrina cominciarono a moltiplicarsi le proposte ed emerse l'idea di provare a colmare la lacuna attraverso una legge che definisse termini, condizioni e limiti dell'agire del potere esecutivo. Proprio sulla base di questa riflessione era seguita, infatti, una prima proposta di legge a firma di Vittorio Scialoja (16 giugno 1923) nella quale egli tentò di indicare i termini, i modi e le materie che avrebbero dovuto limitare l'attività di decretazione segnalando, tuttavia, che a questa sarebbe dovuta seguire anche una riforma più ampia che avrebbe dovuto interessare molti altri rami del diritto⁵⁰.

Scialoja, mosso anche dalle riflessioni di Santi Romano, sostenne che la necessità dovesse entrare nel novero delle fonti del diritto dando facoltà al Governo di derogare alle vie ordinarie della legislazione riconoscendo che ormai «si (era) storicamente manifestata la necessità di un intervento straordinario del potere esecutivo nella legislazione»⁵¹.

Il progetto di legge si arenò prima al Senato, data la forte opposizione che incontrò tra i senatori, poi approvato il 16 giugno 1923, decadde definitivamente alla Camera a causa della chiusura della legislatura senza che venisse poi ripresentato alla riapertura dei lavori⁵².

Pochissimo tempo dopo venne presentato un secondo progetto di legge che venne approvato divenendo la legge numero 100 del 31 gennaio 1926 *Sulle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*.

Oreste Ranalletti, nel suo contributo comparso sulla *Rivista di diritto pubblico*, accolse con favore il testo che finalmente disciplinava in modo chiaro le diverse modalità di esercizio della facoltà legislativa da parte dell'esecutivo. «Un sentimento diffuso nella pubblica coscienza, - scriveva Ranalletti- richiedeva ormai che senza indugi si definissero i limiti, entro i quali potesse ammettersi una spontanea ed autonoma sostituzione del Governo al Parlamento, nei casi di necessità urgente, per regolare materie disciplinabili solo per legge»⁵³. Ranalletti citava alcune righe

⁴⁹ M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 241 e ss..

⁵⁰ V. Scialoja, *Il problema dello Stato italiano dopo la guerra*, Bologna, Zanichelli, 1918, pp. 277 e ss..

⁵¹ V. Scialoja, *Sulla conversione in legge dei decreti legge*, Modena, Società tipografica modenese, 1923, p. 36.

⁵² M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, cit., p. 247.

⁵³ O. Ranalletti, *Le potestà legislative del Governo*, in «Rivista di diritto pubblico», serie II, anno XVIII, 1926, p. 174.

della relazione ministeriale al progetto sposando le argomentazioni addotte a sostegno del disegno di legge. Ricordò infatti che, nonostante l'opposizione di una parte della dottrina e della giurisprudenza, il Governo «non dubitò mai di avere il potere di emanare decreti - legge» tanto che nella vita nazionale «non vi fu materia, cui lo Stato avesse estesa la sua azione, che non fosse regolata con decreti - legge»⁵⁴. Le emergenze degli ultimi anni avevano posto in evidenza la necessità di una legge che potesse perimetrare l'ambito di operatività del Governo sul tema e, con questo provvedimento, l'obiettivo sembrava fosse stato raggiunto.

Con questa legge, pertanto, si ottenne quel riconoscimento normativo di un potere che per anni si era esercitato nonostante le opposizioni di parte della dottrina che invece, ora, poteva far riferimento ad un testo normativo, la legge numero 2263 del 1925 sulle attribuzioni del capo del Governo che veniva ora ad assumere la funzione di vero capo dell'esecutivo. Nella presentazione il suo ideatore, il Ministro di Giustizia Alfredo Rocco, disse che il testo sarebbe servito come correttivo contro «la decadenza grave dell'organo costituzionale governo» che era stata causata dalla coalizione tra il gabinetto e la Camera che avevano minato l'unità, l'omogeneità governativa e l'autorità del Primo Ministro⁵⁵.

Alla luce di queste parole le due leggi non avrebbero mirato che a garantire le regole care a quella tradizione statutaria messe in pericolo dalla degenerazione parlamentare. In realtà, la presunta continuità con il passato che si voleva garantire, si rivelò essere solo apparente. Se in età liberale, infatti, nell'ordine delle fonti la superiorità della legge venne sempre affermata nonostante i numerosi «strappi» nella pratica, il regime fascista invertì la rotta e il provvedimento servì solamente a perseguire quel più grande progetto di ridimensionamento delle prerogative dell'esecutivo⁵⁶.

Il provvedimento, normalizzando la prassi ormai stabilizzatasi in epoca liberale, ampliò enormemente le facoltà dell'esecutivo. Tre furono i casi contemplati: l'esecuzione delle leggi, la promulgazione per delegazione legislativa (per un gran numero di materie), e l'adozione di decreti

⁵⁴ O. Ranelletti, *Le potestà legislative del Governo*, cit., p. 175.

⁵⁵ S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in «Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi», a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, p. 42.

⁵⁶ Si era, in sostanza, solamente ratificata la tesi della necessità come fonte del diritto che aveva ormai trionfato molto tempo prima dell'avvento del fascismo. Cfr. M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, cit., p. 248 – 249; A. Marrone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in *Istituzione e dinamiche del diritto*, a cura di A. Vignudelli, Milano, Giuffrè, 2009, p. 11.

legge per grave necessità⁵⁷. Tuttavia, la mancanza di un criterio per l'individuazione delle materie e dei limiti e il termine di due anni per la conversione dei decreti legge, furono la causa della sistematica lesione di quelle garanzie statutarie per le quali il legislatore aveva deciso di intervenire⁵⁸. L'intento alla fine risultò palese: sottrarre il Governo dal controllo e dall'indirizzo delle Camere al fine di perseguire quel progetto autoritario e totalitario del regime fascista raggiungibile solo ponendo fine al sistema parlamentare fino ad allora prevalso.

6. La nascita e la formulazione del concetto di "calamità pubbliche". Dalla disciplina penalistica alla disciplina amministrativistica

La nozione giuridica di calamità o di calamità pubblica alle soglie degli anni '30 non era ancora stata in alcun modo definita. Per la prima volta il lemma calamità era apparso nel noto decreto 9 dicembre 1926 numero 2389 sui servizi di pronto soccorso ed era stato poi riutilizzato nella legislazione degli anni seguenti. Nonostante l'utilizzo del termine, però, né il legislatore né la dottrina si erano interessati alla definizione e mancò per molti anni una elaborazione dottrinale tanto che, ancora negli anni '60, si denunciava questa grave deficienza⁵⁹.

Dalla ricerca svolta sulle principali enciclopedie giuridiche⁶⁰, è emerso come ancora negli anni '20 mancasse totalmente l'attenzione sull'argomento tanto che, nel *Digesto Italiano*, non si poteva incontrare nulla sotto la voce *calamità pubblica* ma solamente le singole locuzioni e, tra queste, la nota voce *Terremoto* di Luigi Fulci. Nel *Nuovo Digesto Italiano*, nel volume II apparso nel 1937, per la prima volta il sostituto procuratore del re Luigi Granata si soffermava sulla nozione di calamità pubblica sotto la voce enciclopedica *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)* interrogandosi sul concetto giuridico ed offrendo una singolare soluzione sul punto. Infatti, dopo un breve preambolo nel quale riconosceva la stretta relazione della materia con le norme di diritto amministrativo, «in virtù del principio unitario» che reggeva il sistema del diritto, sostenne che tale nozione non poteva

⁵⁷ O. Ranelletti, *Le potestà legislative del Governo*, cit., pp. 173–175.

⁵⁸ M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, cit., p. 251.

⁵⁹ La totale assenza di una definizione a riguardo è stata riscontrata sia dai principali autori delle voci enciclopediche sia direttamente svolgendo una ricerca sulle riviste. In particolare ci si riferisce alla *Rivista di diritto pubblico* e alla *Rassegna di diritto pubblico*.

⁶⁰ Le uniche fonti sulle quali è stato possibile lavorare sono state le voci enciclopediche relative al lemma *Calamità pubbliche* contenute nel: *Nuovo digesto italiano*, *Nuovissimo digesto italiano*, *Enciclopedia del diritto e Enciclopedia giuridica*.

che essere ricompresa nei «più adeguati e sicuri principi penalistici» che regolavano i delitti contro la pubblica incolumità⁶¹.

Questa categoria di delitti, raggruppati per la prima volta in un titolo unico (il VII) del Codice penale del 1889⁶², era stata una delle più importanti innovazioni contenute nel codice in quanto, in quelli preunitari, questi delitti risultavano sparsi nel testo o contenuti in leggi speciali e ricompresi tra i delitti contro la proprietà e contro la pubblica tranquillità⁶³. La scelta di inserirli in un unico titolo era nata dalla presa di coscienza della potenza espansiva di questo tipo di eventi (incendi, naufragi, rovina, rottura di argini) tale da assumere proporzioni di un vero disastro, come una calamità o un grave infortunio che coinvolgeva un numero indeterminato di persone. L'autore partiva dalle considerazioni svolte da Francesco Carrara e contenute nel suo celebre *Programma di diritto criminale* nel quale offriva una definizione di questa tipologia di atti. Carrara, sin dalle edizioni precedenti al Codice Zanardelli, aveva definito tale tipologia di delitti (con riferimento a quella categoria ricompresa tra i delitti contro la pubblica tranquillità) quelle fattispecie «per le quali si desta nell'animo di un numero indefinito di cittadini un concitamento di affetti dolorosi o trepidanti pei quali ne consegue lo agitarsi di una moltitudine»⁶⁴. In una edizione di molti anni successiva, trattando del nuovo titolo introdotto nel codice del '89 dedicato ai delitti contro la pubblica incolumità, chiariva meglio come l'ordinamento giuridico, attraverso la tutela penale, doveva assicurare in questi casi «la vita e l'integrità personale, considerati come beni di tutti»⁶⁵. Come si evinceva dalla lettura degli articoli di cui al titolo VIII, nel bene tutelato dall'ordinamento vi si faceva ricomprendere sia la vita delle persone sia le cose contemplando danno o pericolo per entrambe⁶⁶. Da queste considerazioni l'autore ritenne che ai fini della definizione del concetto giuridico di pubblica calamità, doveva farsi riferimento a due elementi fondamentali: il danno o pericolo di danno ad un numero imprecisato di individui e cose e la gravità del danno dovuta alla

⁶¹ L. Granata, voce *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)*, cit., p. 613; C. M. Bertola, voce *Calamità Pubbliche*, cit. p. 665.

⁶² L. Ordine, *Incolumità pubblica (Delitti contro l')*, in «Digesto Italiano», vol. XIII, parte I, Torino, Utet, 1927, pp. 563-576.

⁶³ A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, in *Trattato di diritto penale*, C. F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, vol. IX, tomo II, Milano, Giuffrè, 2013, p. 9.

⁶⁴ F. Carrara, *Programma di diritto criminale*, vol. VI, Lucca, Tipografia Giusti, 1870, p. 147.

⁶⁵ Queste le parole di Francesco Carrara riportate da Luigi Granata nel suo lavoro; cfr. L. Granata, voce *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)*, cit., p. 613.

⁶⁶ Marani, *I delitti contro l'ordine e l'incolumità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 261.

natura eccezionale del fatto. Sul primo aspetto l'autore chiariva ulteriormente che il pericolo o il danno dovevano essere tali da far sì che si verificasse quella «commozione di una moltitudine indeterminata di cittadini e possibilmente di tutti e lo effetto immediato e costante di quei malefici che sonosi consumati con un mezzo non frenabile dalla mano stessa del colpevole»⁶⁷. A questa seguì, anni dopo, la nuova definizione secondo la quale il danno doveva essere tale da far sì che dall'evento fosse derivata «una commozione indefinita degli animi ed il consecutivo agitarsi delle moltitudini»⁶⁸. In particolare, come spiegava Luigi Granata, non era il danno o il pericolo di danno del singolo o di un gruppo ristretto di persone che preoccupava il legislatore ai fini della determinazione delle condizioni necessarie, ma piuttosto un danno o un pericolo di danno tale da investire una «generalità intera», un numero di persone indeterminato che «possa scuotere nelle sue basi la pubblica tranquillità, elemento essenziale dell'ordinato svolgimento della vita sociale». Proprio la potenza espansiva del nocumento, tale per cui gli effetti che ne seguivano assumevano le proporzioni di un disastro, andava ad aggiungersi come secondo elemento «gravità del danno dovuto alla natura del fatto ed alla sua intrinseca possibilità di diffusione».

Questi due elementi erano serviti per distinguere due diverse tipologie di fattispecie quali il danno dato con il mezzo del fuoco e l'incendio. Mentre il primo era in grado di danneggiare solo poche persone o cose il secondo, invece, data la sua potenza, generava danni ad un numero indefinito di cittadini⁶⁹.

Stesso ragionamento doveva essere fatto anche per la definizione di calamità pubblica che, quindi, si caratterizzava per i due elementi, contemplava non solo il danno ma anche il pericolo di danno (in quanto l'attività dello Stato sul punto non si limitava a rimediare al disastro ma anche a prevenirlo) e si estendeva non solo alle persone ma anche alle cose. Da tutte queste considerazioni Luigi Granata era giunto a definire la calamità pubblica come: «un evento dovuto, precipuamente, a forze naturali alle quali possono essere unite attività umane concorrenti o anche determinanti, che producano danni o possibilità concrete di danno ad un numero indeterminato di persone ed alle cose»⁷⁰.

⁶⁷ F. Carrara, *Programma di diritto criminale*, cit., p. 156.

⁶⁸ L. Granata, voce *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)*, cit., p. 613.

⁶⁹ F. Carrara, *Programma di diritto criminale*, cit., p. 147-148; L. Granata, voce *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)*, cit., p. 615.

⁷⁰ L. Granata, voce *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)*, cit., p. 614.

Nel 1949, dopo anni di silenzio sulla materia delle calamità veniva pubblicato da Alberto Varanese il *Codice delle leggi sui lavori pubblici* testo fortemente lodato da Massimo Severo Giannini il quale evidenziò un aspetto importante di questa preziosa raccolta. In una breve recensione apparsa nella *Rassegna di diritto pubblico* l'autore lodò la scelta dell'autore di dar vita alla prima opera di raccolta delle leggi sui lavori pubblici. Oltre all'originalità del lavoro in questo senso Giannini sottolineava l'assoluta unicità di un testo che conteneva per la prima volta una sezione dedicata interamente alle calamità pubbliche «quella degli atti normativi per le calamità pubbliche è oltretutto una intelligente applicazione di spunti avanzati da alcuni giuristi, ma mai svolti circa la necessità di considerare in modo scientificamente più rigoroso il complesso di questi atti normativi, considerando tale complesso come un corpo di norme eccezionali di carattere permanente del nostro ordinamento giuridico»⁷¹. Concludeva, infine, auspicando l'elaborazione di un testo sul regime giuridico delle calamità che avesse seguito criteri scientifici rigorosi per dare degna sistemazione al complesso degli atti emanati nel settore⁷².

Sul finire degli anni '50, nelle pagine del *Nuovissimo Digesto Italiano* apparve la seconda definizione di *Calamità pubbliche* questa volta elaborata dal giurista Celso Maria Bertola. In questa voce gli unici riferimenti bibliografici risultavano essere quelli del procuratore Luigi Granata e la stessa cosa avvenne anche nella voce *Calamità pubbliche*, curata dall'amministrativista Alberto Varanese, apparsa nell'*Enciclopedia del diritto* pubblicata nel 1959. La cosa interessante da segnalare in questa sede è la riflessione che evidentemente nacque in quegli anni sul tema e che portò ad un ripensamento della nozione formulata da Granata ispirandola non più ai principi del diritto penale, ma a quelli propri della disciplina amministrativistica.

Celso Maria Bertola, nel suo contributo sulle calamità pubbliche, criticò le posizioni assunte da Granata ed ipotizzò un percorso alternativo per pervenire ad un corretto inquadramento del tema. Per prima cosa, smontava la costruzione fatta in precedenza in quanto non identificava il bene tutelato dalle norme relative alle pubbliche calamità. Ciò per il fatto che la norma penale, quando tutelava l'*incolumità pubblica*, mirava a proteggere un insieme di diritti che già isolatamente costituivano oggetto di tutela e che dovevano quindi essere considerati come elementi costitutivi di un diritto unitario della comunità presa nel suo complesso. Da ciò doveva desumersi che, con

⁷¹ M. S. Giannini, *Alberto Varanese, Codice delle leggi sui lavori pubblici, Collezione legislativa Guido Zanobini, Giuffrè, 1949*, in «Rassegna di diritto pubblico», IV, vol. I, 1949, pp. 351–352.

⁷² M. S. Giannini, *Alberto Varanese, Codice delle leggi sui lavori pubblici, Collezione legislativa Guido Zanobini, cit.*, pp. 351–352.

l'espressione diritto alla pubblica incolumità, si sarebbe definita «l'espressione sociale della coesistenza di numerosi ma indeterminati diritti alla incolumità individuale»⁷³. Di contro, tuttavia, il fine perseguito dalla pubblica Amministrazione era sempre individuabile in quel pubblico interesse che costituiva un valore unitario e autonomo al quale non corrispondevano né diritti né interessi giuridicamente rilevanti per i singoli. Questa profonda differenza non poteva, quindi, che portare l'autore a ritenere errata l'assimilazione del concetto di pubblica incolumità, che si deduceva dalla disciplina penalistica, a quello oggetto di tutela attuata dalle norme amministrativistiche che riguardavano le pubbliche calamità. Per tentare di pervenire ad una corretta nozione e definizione delle calamità pubbliche, secondo l'autore, ci si doveva muovere seguendo un altro tipo di percorso. Due potevano essere le strade: costruire il concetto partendo dalla tutela del pubblico interesse o ragionare sull'esercizio della discrezionalità amministrativa ragionando sull'ambito di operatività degli organi preposti ad esercitarla. Seguendo il primo ragionamento bisognava interrogarsi sull'oggetto della tutela e, pertanto, attenersi ai criteri strettamente amministrativistici che conducevano a considerare i casi nei quali la pubblica amministrazione offriva la sua tutela e i modi con cui veniva attuato l'intervento. Questo tipo di indagine muoveva quindi dall'analisi della principale legislazione sul punto e, in particolare, della legge del 1926 regolante i servizi di pronto soccorso, la legge sulle espropriazioni per pubblica autorità e la legge comunale e provinciale. Tutte le norme richiamate si limitavano, però, a precisare i compiti facenti capo alla pubblica amministrazione ed i modi di intervento, ma nessuna individuava le circostanze specifiche nelle quali agire lasciando sempre un margine di discrezionalità quando si richiamavano genericamente le «altre calamità»⁷⁴. Proprio questa considerazione conduceva a spostarsi sul secondo sentiero e ragionare sull'elemento della discrezionalità che permetteva di definire le calamità: «tutti quegli eventi, comunque determinati, che, potendo danneggiare o mettere in grave pericolo un numero indeterminato di persone o di cose, siano da considerarsi, per la loro gravità, lesivi anche del pubblico interesse»⁷⁵. Anche soffermandosi su questa definizione, tuttavia, non sembrava si potesse giungere ad una definizione compiuta in quanto, seppur comprensiva dei valori del danno e del pericolo, non permetteva di considerare quelle norme che non regolavano ipotesi specifiche. La

⁷³ C. M. Bertola, voce *Calamità Pubbliche*, cit., p. 666.

⁷⁴ Vedi, per esempio, la legge numero 2389 del 1926 che all'articolo 1 fa un richiamo ai disastri tellurici e alle «altre calamità» o alla legge sulle espropriazioni che si riferiva, all'articolo 71, ai casi di forza maggiore ed assoluta urgenza.

⁷⁵ C. M. Bertola, voce *Calamità Pubbliche*, cit., p. 666.

constatazione cui giungeva l'autore era quella di non poter pervenire ad una definizione completa e obiettiva delle pubbliche calamità ed individuava la causa di questo limite nella presenza di un margine di discrezionalità, attribuito alla pubblica amministrazione, nella gestione di questo tipo di eventi che non consentiva una definizione obiettiva ma soltanto una nozione giuridica. Questa poteva riassumersi nel modo seguente: «sono pubbliche calamità tutti quegli eventi, designati espressamente dalla legge o considerati tali dalla pubblica amministrazione i quali, potendo gravemente danneggiare o mettere in pericolo un numero indeterminato di persone o di cose, sono lesivi anche del pubblico interesse». Si trattava quindi di un evento, determinato direttamente o indirettamente dalla legge, che incideva su un numero indeterminato di persone (quindi tale da ledere il pubblico interesse) e scaturente da cause non ben determinate⁷⁶.

Proprio la mancata determinazione delle cause fu la critica mossa da Alberto Varanese nella voce enciclopedica *calamità pubbliche*, comparsa nel '59 nell'*Enciclopedia del diritto*, nella quale l'autore riformulò il concetto svolgendo un'analisi che guardava sia alle cause ed agli effetti sia alle caratteristiche degli eventi. Riguardo alle cause bisognava per prima cosa riconsiderare la classificazione fatta fino ad allora. Le calamità, potendo essere generate non solo da fattori naturali ma anche da fattori umani o essere frutto di entrambi, dovevano essere distinte in una macro categoria, quella delle calamità pubbliche, e all'interno di essa inserirvi le calamità naturali e quelle cagionate da agenti umani mediante agenti naturali. Riguardo agli effetti bisognava considerare, per prima cosa, che questi interessavano l'intera collettività e che potevano essere di due specie: danni alle persone e danni alle cose. Per quanto concerneva le caratteristiche, infine, egli ne individuava tre: la inevitabilità, imprevedibilità ed irresistibilità o incoercibilità. Date tutte queste considerazioni si poteva finalmente definire calamità: «un evento, in linea di massima, inevitabile, irresistibile ed imprevedibile, causato da agenti naturali od umani, che produce danni o dal quale deriva pericolo di danni ad una pluralità di persone o di cose in così rilevante entità da determinare, in virtù di un complesso di norme eccezionali di carattere permanente del nostro ordinamento giuridico, l'intervento indilazionabile della pubblica amministrazione al fine di limitare e di eliminare totalmente o parzialmente gli effetti dell'evento stesso mediante un'azione di pronto intervento e successivamente con una azione costruttiva di ripristino dei beni danneggiati o distrutti»⁷⁷.

⁷⁶ C. M. Bertola, voce *Calamità Pubbliche*, cit., p. 666.

⁷⁷ A. Varanese, voce *Calamità pubbliche*, cit., p. 787. N. Cerana, voce *Terremoto*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, 1992, pp. 292–293.

Una definizione compiuta di calamità veniva finalmente formulata alle soglie degli inizi anni '60, dopo un secolo di esperienze catastrofiche che avevano messo a dura prova i governi italiani e che, ancora in quegli anni, si trovavano alle prese con un sistema fallace caratterizzato da una totale assenza di organicità e mancanza di un servizio pubblico di pronto soccorso nazionale con propri apparati, uffici e personale.

Fonti

- 1.«La Dinastia», Barcelona, Sabado 27 de Diciembre de 1884, n. 718, Año II, pp. 8141 – 8142;
2. Issel A. , *Il terremoto in Liguria del 1887*, Roma, Tipografia Nazionale, 1888.
3. Levi A., *Attività lecita ed attività discrezionale amministrativa*, in *Studi in onore di Federico Cammeo*, vol. II, Padova, Cedam, 1933, pp. 81 - 105.
4. Aliberti A., *Della garanzia amministrativa dei Sindaci*, in «Rivista amministrativa del Regno», vol. XXI, 1870, pp. 3 -18
5. Altobelli G., *Discorso inaugurale alla Corte d'Appello di Messina per l'anno giuridico 1912- 1913 con speciale riguardo al diritto della pubblica calamità, 12 Novembre 1912*, Messina, Prem.off.graf., La Sicilia, 1913.
6. Annesi M., *Profilo storico della legislazione per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Soimez Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, vol. I, 1861-1924, Roma, Giuffrè, 1957, pp. X-XXVI.
7. Arangio Ruiz G., voce *Assedio politico*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. I, Parte IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1884, pp. 168 – 217.
8. Archivio Centrale dello Stato, *Comitato di soccorso per i danneggiati dal terremoto calabro siculo; Commissione reale per le benemerienze in occasione del terremoto calabro siculo, Ministero dell'interno, Ufficio servizi speciali, Ufficio dei servizi in dipendenza dei terremoto Calabro siculo e dell'eruzione dell'Etna.*
9. Archivio Centrale dello Stato, *Commissione reale per i danneggiati del terremoto in Liguria (1887)*, b. 45, fasc., 226.
10. Archivio Centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno, Comitato di soccorso del terremoto dell'Abruzzo Citeriore (1881-1883)*, b. 3, fasc. 13.
11. Archivio Centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno, Direzione generale amministrazione civile, Ufficio servizi speciali, Comitato di soccorso del terremoto dell'Abruzzo Citeriore (1881-1883)*, b. 3, fasc. 13.

12. Archivio Centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno, Serie diverse, Comitato soccorsi terremoto 1908*, b. 2, fasc. 1.
13. Archivio Centrale dello Stato, *Ministero dell'Interno, Ufficio servizi speciali, Ufficio provvisorio dei servizi di beneficenza per i danni del terremoto delle Calabrie (1905)*, 35 b.
14. Archivio di Stato di Rieti, *Verbali del Consiglio Comunale, adunanza del 23 luglio 1898*.
15. Archivio di Stato di Rieti, *Verbali della Giunta Municipale, adunanza del 26 luglio 1898*.
16. Archivio di Stato di Teramo, Prefettura, II 7, serie I, categoria XLIX, circolare n. 890 del 11 ottobre 1870, b. 320/20.
17. Archivio di Stato di Teramo, Prefettura, Gabinetto I, II versamento, *Opera nazionale di Patronato "Regina Elena", Relazione sulla gestione del patrimonio e sull'esercizio della tutela degli orfani del terremoto del 28 dicembre 1908 al 31 dicembre 1909*.
18. Archivio Storico Comune di Sesto Calende, cart. 170, titolo XXI, (Pubblica sicurezza), anno 1868, fasc.1;
19. Archivio Storico Comune di Sesto Calende, cart. 82, titolo XI, (Finanza), anno 1869, fasc. 1, 22.
20. Arena C., *La finanza pubblica dall'unità ad oggi*, Roma, Paternia, 1946.
21. Assuero C., *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco*, in «La legge», anno XXVII, vol. II, 1887, pp. 606-613
22. Astengo C., *Guida amministrativa ossia Commento della legge Comunale e Provinciale T.U. 10.2.1889 n. 5921 e del regolamento per l'esecuzione della legge medesima approvato con Regio decreto 10 giugno 1889, n. 6107 con riferimento a tutte le altre leggi amministrativa*, Roma, Tipografia di L. Cecchini, 1889.
23. Astuti G., voce *Acque (storia)*, in «Enciclopedia del diritto», vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 346-387.
24. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessioni 1871-1872, vol. V, tornata antimeridiana del 17 febbraio 1873, Tipografia Eredi Botta, 1873, pp. 4969-4976.
25. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXIII, sessione 1909, vol. I, tornata del 31 marzo 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, pp. 109 – 150

26. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXIII, sessione 1909, vol. II, tornata del 26 maggio 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, pp. 1353-1402.
27. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXIV, sessione 1913-1915, vol. VI, I Sessione, tornata antimeridiana del 19 marzo 1915, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1915, pp. 7533-7535.
28. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione del 1871-1872, vol. II, tornata del 11 maggio 1872, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1872, pp. 2034-2063.
29. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione 1871-1872, vol. II, tornata del 4 giugno 1872, Tipografia Eredi Botta, 1872, pp. 2517-2546.
30. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione del 1871-1872, vol. III, tornata del 6 giugno 1872, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1872, pp. 2576-2606.
31. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione 1871-1872, vol. IV, tornata del 10 gennaio 1873, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1873, pp. 3994-4012.
32. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione del 1871-1872, vol. V, tornata del 15 febbraio 1873, Tipografia Eredi Botta, 1873, pp. 4913-4935
33. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessione del 1871-1872, tornata del 16 febbraio 1873, Tipografia Eredi Botta, 1873, pp. 4936-4968.
34. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XI, sessioni 1871-1872, 18 febbraio 1873, Tipografia Eredi Botta, 1873, pp. 5000-5022.
35. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1878, vol. IV, tornata del 2 dicembre 1878, Tipografia Eredi Botta, 1878, pp. 2981-2998.
36. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1879, vol. VIII, tornata del 4 giugno 1879, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 6933-6948.
37. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIII, sessione del 1878-1879, vol. VIII, tornata del 18 giugno 1879, Tipografia Eredi Botta, 1879, pp. 7593-7632.
38. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIV, sessione 1880, vol. III, tornata del 21 novembre 1880, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1880, pp. 1809-1840.

39. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIV, sessione 1880-1881, vol. IX, tornata del 21 gennaio 1882, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1882, pp. 8377-8404.
40. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882 – 1883, vol. I, tornata del 17 dicembre 1882, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1883, pp. 227-258
41. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882 – 1883-1884, vol. VII, tornata del 29 gennaio 1884, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1884, pp. pp. 5471-5502
42. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XV, Sessione 1882 – 1883-1884, vol. VII, tornata antimeridiana del 1 febbraio 1884, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1884, pp. 5577-5592.
43. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1886 – 1887, vol. III, tornata del 20 maggio 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1887, pp. 2715-2746.
44. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1887 – 1888, vol. I, tornata del 5 dicembre 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1888, pp. 293-308
45. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XVI, Sessione 1887 – 1888, vol. I, tornata del 14 dicembre 1887, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1888, pp. 469-485.
46. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XIX, Sessione 1895, vol. II, tornata antimeridiana del 31 luglio 1895, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1895, pp. 2313-2344.
47. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XX, sessione 1897-1898, vol. IV, tornata del 2 dicembre 1897, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, pp. 3713 - 3752.
48. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XX, sessione 1897-1898, vol. VI, tornata del 12 luglio 1898, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, pp. 6837-6898.
49. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXI, Sessione 1902, vol. I, tornata del 14 marzo 1902, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1902, pp.111-158.
50. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati*, Leg. XXII, sessione 1904-1909, vol. XXI, tornata del 20 febbraio 1905, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1906, pp. 1151 – 1188.

51. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati, Leg. XXII, sessione 1904-1909, vol. XX, tornata del 8 gennaio 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, pp. 24987-24994.*
52. *Atti parlamentari del Regno, Discussioni della Camera dei Deputati, Leg. XXII, sessione 1904-1909, vol. XX, tornata del 9 gennaio 1909, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1909, pp. 24995-25024.*
53. Baratta M., *Difendiamoci dai terremoti*, in «Nuova Antologia», vol. CLXXVII, 1915, pp. 143-150
54. Baratta M., *I terremoti d'Italia. Saggio di storia, geografia e bibliografia sismica italiana*, Torino, Fratelli Bocca, 1901.
55. Baratta M., *La catastrofe sismica Calabro -Messinese*, Roma, Società geografica Italiana, 1910
56. Barone G., *Egemonie urbane e potere locale*, in «Storia d'Italia Le regioni dall'unità ad oggi. La Sicilia», Torino, Einaudi, vol. V, 1987, pp. 191 – 370.
57. Bartolomei F., *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, Giuffrè, 1979.
58. Bertola C. M., voce *Calamità Pubbliche*, in «Nuovissimo Digesto italiano», Torino, Utet, vol. II, 1956, pp. 664 - 668
59. Bessone M., Roppo E., *Il diritto di famiglia*, Genova, Edizioni culturali internazionali, 1975.
60. Biamonti L., *Ancora in tema di espropriazione per causa di pubblica utilità nella legislazione del terremoto calabro-siculo*, in «Rivista di diritto pubblico», vol. IV, parte I, 1912, pp. 303- 308.
61. Biamonti L., *Il pagamento delle indennità nelle occupazioni temporanee occasionate dal terremoto calabro-siculo e il diritto dei creditori ipotecari*, in «Rivista di diritto pubblico» vol. III parte II, 1911, pp. 419 e ss. PAGINE
62. Biamonti L., *Sui criteri per stabilire l'indennità di espropriazione nella legislazione occasionata dal terremoto calabro-siculo*, in «Rivista di diritto pubblico», anno III, parte I, 1911, pp. 371-378.
63. Bluntschli, J.K., *Dottrina dello stato moderno*, vol. I e II, Napoli, Vallardi, 1879.
64. Boccardo G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Tipografia scolastica di Sebastiano Franco e figli, 1863.

65. Boggio P. C., Caucino A., *Legge provinciale e comunale commentata dall'avv. Pier Carlo Boggio e dall'avv. Antonio Caucino*, Torino, Tipografia Favale e Comp., 1860.
66. Bogni P., *L'inondazione di Sesto Calende*, Milano, tipografia Alessandro Gattinoni, 1869.
67. Bonaudi E., *Dei provvedimenti d'urgenza del Sindaco*, Milano, Torino, Roma, Fratelli Bocca, 1920.
68. Bonghi R., *Gli ultimi fatti parlamentari e la situazione del paese*, in *Nuova Antologia*, vol. LV, serie III, 1895, pp. 5-19
69. Bonini R., *Disegno storico del diritto privato italiano*, Bologna, Patron Editore, 1982.
70. Brunialti A., *La legge e la liberta' nello stato moderno: scelta collezione delle piu' importanti opere italiane e straniere di scienze politiche*, vol. IV, Parte prima, Torino, Utet, 1884-1897.
71. Brunialti A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, II, Torino, Utet, 1900.
72. Brunialti A., *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei Conti*, in «La giustizia amministrativa», vol. VII, parte IV, 1896, pp. 26 – 46.
73. Bufalini F., *Commento teorico pratico della Legge e del regolamento comunale e provinciale del Professore Avvocato Francesco Bufalini*, Torino, Augusto Federico Negro Editore, 1881.
74. Lessona C., *I doveri sociali del diritto giudiziario civile*, Torino, Bocca, 1897.
75. Cagli C., *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, in «Archivio di diritto pubblico», n. 1, 4, 1895, pp. 362-389.
76. Cagli C., *Del controllo preventivo costituzionale della Corte dei Conti*, in «Archivio di diritto pubblico», II, III, fasc. 4, 1895, pp. 96-118; 173- 206.
77. Callegari D., voce *Morte*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. VIII, Torino, Utet, 1939, pp. 759 -770.
78. Cammeo F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, Vallardi, 1903.
79. Cammeo F., *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, vol. III, Milano, Società Editrice Libreria, 1901, pp. 1 - 220

80. Cammeo F., *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*, in «Giurisprudenza italiana», vol. L, parte IV, 1898, pp. 369 - 394
81. Cannizzaro E.M., *Come ricostruire Messina*, in «Nuova Antologia», vol. CXL, 1909, pp. 119- 127
82. Caruso Inghilleri D., *La potestà d'ordinanza del Sindaco*, in «Il Filangeri», vol. XXXIII, 1908, pp. 481 – 598.
83. Cassese S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983.
84. Cassese S., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.
85. Cena G., *Il terremoto in Abruzzo*, in «Nuova Antologia», vol. CLXXV, 1915, pp. 490-500.
86. Cerana N., voce *Terremoto*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XLIV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 291 – 302.
87. Ciruolo G., *L'unione internazionale di soccorso. Dal progetto italiano alla Convenzione di Ginevra 12 luglio 1927*, Roma, Tipografia della Regia Accademia dei Lincei, 1931
88. Codacci Pisanelli A., *Legge e Regolamento*, Napoli, Tipografia de Angelis, 1888.
89. Cogliolo P., *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, Torino, Utet, 1916.
90. Colagrosso E., voce *Terremoti*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. XII, parte II, Torino, Utet, 1940, pp.82-96.
91. *Commento alla "Raccolta delle disposizioni speciali per i Comuni colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908"*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. I, parte I, 1909, pp. 572- 73
92. Contuzzi F., voce *Stato d'assedio*, in «Digesto italiano», vol. XXII, parte II, Torino, Utet, 1895, p. 177- 270.
93. Contuzzi P., voce *Atti del Governo*, in «Digesto Italiano», vol. IV, parte II, Torino, Utet, pp. 160 – 198.
94. Costantini B., *I terremoti d'Abruzzo*, anno XXX, fascicolo VI, giugno 1915, 282– 295
95. Crónica Contemporánea, *Los grandes terremotos*, in «Cinecia Cristiana», Serie 2º, Tomo IV, num. 37, 1884, 15 de julio, pp. 54-55.

- 96.D'Amario G., *L'ordinanza d'urgenza per lo stato di diritto*, Torino, F.lli Bocca, 1907.
- 97.D'Amelio S., *Sulla polemica circa i decreti legge ultime osservazioni e note*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», vol. 17, 1925, pp. 224 – 235.
- 98.De Luca F., *Lo stato d'assedio, la fucilazione e le pubbliche calamità*, in «Rivista di diritto penale e sociologia criminale», vol. X, 1909, pp. 122-137
- 99.Degli Occhi L., *Lo stato di necessità nel diritto pubblico e le ordinanze d'urgenza*, Milano, Giuseppe Damiano, 1919
- 100.E. Lombardo Pellegrino, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico*, «Archivio di diritto pubblico», II, 1903, pp. 3 – 129.
- 101.*El terremoto de Andalucia del 25 de diciembre de 1884*, Madrid, Presidencia del Gobierno, Instituto geografico Nacional,1980.
- 102.*Eruzione dell'Etna ed inondazione del Po; sussidii largiti dal Parlamento per danneggiati, Cronache contemporanee, I, Cose Italiane, dal 27 giugno al 10 luglio*, in «La civiltà Cattolica», anno XXX, vol. XI, 697, pp. 230-232
- 103.Carrara F., *Programma di diritto criminale*, vol. VI, Lucca, Tipografia Giusti, 1870.
- 104.Faivre A., *La loi Municipale du 5 avril 1884, annotè, commentè et expliquè...par Albert Faivre*, Paris, Derveaux Editeur, 1886.
- 105.Falchero G., *La legislazione sui terremoti e la concessione dei contributi dello Stato*, Napoli, Tip. F.Giannini e Figli, 1931.
- 106.Ferraciu A., *Per la disciplina giuridica dei decreti legge*, Milano, Soc. ed. Libreria, 1923.
- 107.Ferrara F., *Trattato di diritto civile italiano*, vol. I, Roma, Athenaeum, 1921.
- 108.Filomusi Guelfi F., *I diritti acquistati e la legislazione*, commento alla sentenza. Cass. Firenze, 30.12.1875, in «Giurisprudenza Italiana», vol. XXVIII, parte I, pp. 416- 427
- 109.Forti U., *Sulle attribuzioni del Sindaco come ufficiale del Governo*, in «Giurisprudenza italiana», vol. LVII, parte I, sez. I, 1905, pp. 15-46.

110. Fortunato G., *Le leggi d'eccezione nel sistema tributario: discorso pronunziato alla Camera dei deputati nella tornata del 21 gennaio 1882*, Roma Tip. Eredi Botta, 1882.
111. Fragola G., *La nozione del provvedimento definitivo*, in «La Giustizia amministrativa», vol XX, parte IV, anno 1909, pp. 57-109
112. Franchini F., *Lo stato di necessità nel diritto costituzionale*, Roma, Tip. Consorzio Nazionale, 1943.
113. Franchini F., *Sui provvedimenti amministrativi di urgenza*, in «Rassegna di diritto pubblico», parte II, 1946, pp.27-38
114. Frezzini L., voce *Prefetto e Sotto-Prefetto*, in «Digesto Italiano», vol. XIX, Torino, Utet, 1925, pp. 308 – 367.
115. Frezzini L., voce *Sindaco*, in «Digesto Italiano», vol. XXI, Torino, Utet, 1925, pp. 457 – 491.
116. Fulci L., *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti: esposizione e commento*, Milano, Società editrice Libreria, 1916.
117. Fulci L., voce *Terremoto*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. XVI, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, pp. 599 -741.
118. Miele G., *Le situazioni di necessità dello Stato*, in «Archivio di diritto pubblico», vol. I, Padova, Cedam, 1936, pp. 377 - 455.
119. Gabrielli F.P., voce *Pieni poteri*, in« Nuovo Digesto Italiano», vol. IX, Torino, Utet, 1939, pp. 1122 – 1127.
120. Galateria L., *I provvedimenti amministrativi di urgenza*, Milano, Giuffrè, 1953.
121. Gamberini A., *I decreti d'urgenza in teoria e pratica*, Bologna, Zanichelli, 1903.
122. Gamberini A., *I decreti per delegazione legislativa : Note ed appunti*, Bologna, Zanichelli, 1901.
123. Gargiulo U., *I provvedimenti d'urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1954.
124. Gavini I.C., *I terremoti d'Abruzzo ed i suoi monumenti*, in «Rivista abruzzese di scienze, lettere arti», XXX, fasc. I, gennaio 1915, pp. 235 – 240.

125. Giannini M.S., *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. XII, 1962, pp. 552-578.
126. Giorgi T. *I provvedimenti contingibili ed urgenti del Sindaco; loro condizioni, limiti e forme*; in «La Legge», anno XLIX, 1909, pp. 1946 e ss.
127. Giovan Battista U., voce *Statuto*, in «Digesto Italiano », vol. XXII, Torino, Utet, 1895, pp. 327 – 431.
128. *Il Fieramosca*, lunedì 20 maggio 1895, anno XV, n. 139.
129. *Il terremoto del 16 novembre 1894 in Calabria e Sicilia, Relazione scientifica della commissione incaricata degli studi dal Regio Governo, Rapporti di Riccò A., Camerana E., Baratta M, Di Stefano G.*, Roma, Tipografia nazionale di Giovanni Bertero e C., 1907.
130. *Inondazioni in Firenze del 3 e 6 novembre 1844 e 1864: provvedimenti e soccorsi del Governo Granducale e dell'italiano*. Firenze, Augusto Guerrini, 1864.
131. Granata L., voce *Calamità pubbliche (Provvedimenti per le)*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. II, Torino, Utet, 1937, pp. 613-619.
132. Ordine L., voce *Incolunità pubblica (Delitti contro l')*, in «Digesto Italiano», vol. XIII, Torino, Utet, 1927, pp. 563 - 576.
133. *La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia posta in relazione col testo delle leggi precedenti e illustrata*. Compilazione a cura di una Società diretta dal cav. Antonino Scibona Direttore Capo – Divisione del Ministero dell'Interno, Torino, All'Ufficio del Giornale "La Legge", 1863, p. 5.
134. *Lo stato d'assedio*, in «L'Avanti!», 15 gennaio 1909.
135. Giannini M. S., *Alberto Varanese, Codice delle leggi sui lavori pubblici, Collezione legislativa Guido Zanobini*, Giuffrè, 1949, in «Rassegna di diritto pubblico», IV, I, 1949, pp. 351 – 352.
136. Martinez Alcubillia M., voce *Calamidades Públicas*, in «Diccionario de la Administración Española», tomo II, Madrid, Administración: Arco de Santa María, 1892, pp. 187 – 189.
137. Martinez Alcubillia M., voce *Terremotos*, in «Diccionario de la Administración Española», tomo IX, Madrid, Administración: Arco de Santa María, 1894, pp. 720- 721

138. Mazzocco E., *La nuova legge comunale e provinciale annotata dall'avvocato Enrico Mazzocco*, Milano, Ulrico Hoepli, 1891.
139. Mazzocco E., *Alcune questioni a proposito delle deliberazioni di urgenza*, in «Giustizia amministrativa», vol. XVI, parte IV, 1905, pp. 19-47.
140. *Memoria del Comisario Regio nombrado por real decreto de 13 de abril de 1885*, Madrid, M. Minuesa de Los Ríos, Impresor, 1888.
141. Ménéndez Rexach A., *Introducción. Las raíces del concepto de protección civil*, in *Protección y emergencias: Régimen Jurídico*, director A. Ménéndez Rexach, Coordinadora A. De Marcos Fernández, Madrid, Grafica Muriel, 2011
142. Merla G., voce *Giunta Comunale o Municipale*, in «Digesto italiano», vol. XII, Torino, Utet, 1904, pp. 275-312
143. Meucci L., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Fratelli Bocca, 1909
144. Minghetti M., *Il cittadino e lo Stato*, in «Nuova Antologia», vol. LXXXIV, serie VII, fasc. XXI, 1885, pp. 5-41
145. Moffa G., *Il diritto all'aggio nel rapporto di gestione delle pubbliche entrate*, ed. 2°, Reggio Emilia, Tipografica Magnani & Ganassi, 1938.
146. Moffa G., voce *Corte dei Conti*, in «Nuovo Digesto Italiano», vol. II, Torino, Utet, 1938, pp. 309-347.
147. Morillo-Velarde J.I., *El Alcalde en la administracion Española*, Sevilla, Escuela Gráfica Salesiana, 1977.
148. Moroni G., voce *Terremoto*, in *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da S. Pietro sino ai nostri giorni*, vol. LXXIV, Venezia, Tip. Emiliano, 1855, pp. 220-241
149. Mortara L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I, Milano, Tip. Francesco Vallardi, 1905.
150. Mortara L., *I decreti legge nel diritto costituzionale italiano*, in «Riforma sociale», II, vol. III, 1895, pp. 907-916.

- 151.Mozzarelli C., Nespor S., *La codificazione del diritto amministrativo. Giuristi ed istituzioni nell'Italia liberale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1976, pp. 1087 – 1137.
- 152.Nobili - Vitelleschi F., *Del parlamentarismo in Italia*, in «Nuova Antologia», vol. LVI, serie III, fascicolo VIII, 1895, pp. 624-644.
- 153.Noticias Generales. Los terremotos del 25, in «La Hormiga de oro», Barcelona, 3 de Enero 1885, n. 1, Año II, pp. 12 .
- 154.*Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 20 novembre 1894, n. 271, anno 1894, Roma, p. 5672.
- 155.*Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 22 novembre 1894, n. 271, anno 1894, Roma, p. 5392.
- 156.*Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 23 novembre 1894, n. 275, anno 1894, Roma, p. 5703.
- 157.*Notizie Varie, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, giovedì 27 novembre 1894, n. 275, anno 1894, Roma, p. 5775.
- 158.Origone A., voce *Ordinanza*, «Nuovo Digesto Italiano», vol. IX, Torino, Utet, 1939, pp. 297 – 300
- 159.Orlando V. E., *Ancora dei decreti-legge per fatto personale*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», vol. XVII, 1925, pp. 209-219.
- 160.Orlando V. E., *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1905.
- 161.Orlando V. E., *Studi giuridici sul governo parlamentare (1886)*, in *Diritto in pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 345-551.
- 162.Orlando V. E., voce *Contenzioso amministrativo*, in «Digesto italiano», vol. VIII, parte II, Torino, Utet, 1895 – 1898, pp. 848-947.
- 163.Orlando V.E., *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1903.
- 164.Perassi T., *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, 1917, ripubbl. in ID., «Scritti giuridici», I, Milano, 1958, 229 – 262
- 165.Pisanelli A., *Legge e regolamento*, Napoli, Bellisario, 1888.

166. Pizzaroni F., *Lo stato liberale e la gestione dei sistemi nella documentazione dell'Archivio Centrale dello Stato*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», V-VI, 2009 – 2010, pp. 65-88.
167. Polacco V., *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, Padova, Tipografia Giov. Batt. Randi, 1909.
168. Porrini R, voce *Atto amministrativo*, in «Digesto italiano», vol. IV, parte II, Torino, Utet, 1926, pp. 318-325.
169. Presutti E, *La guerra ed il diritto pubblico interno italiano*, in *Legislazione di guerra: conferenze tenute nell'anno 1915-16*, Circolo giuridico di Napoli, Napoli, Stab. tipogr. diritto e giuris., 1916, pp. 84 e ss.
170. *Raccolta delle disposizioni speciali per i Comuni colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. I, 1909, parte I, pp. 572- 573
171. Racioppi F., Brunelli I., *Commento allo Statuto del Regno*, Roma, Loescher, 1901.
172. Racioppi F., *Lo stato d'assedio e i tribunali di guerra*, in «Giornale degli economisti», serie II, IX, vol. XVII, agosto 1898, pp. 136-154.
173. Raggi L., *Diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1929.
174. Ranelletti O, Amorth A., voce *Atti Amministrativi*, in «Nuovo Digesto Italiano», vol. I, Torino, Utet, 1937, pp. 1108-1111.
175. Ranelletti O., Amorth A., voce *Atti del Governo*, in «Nuovissimo Digesto Italiano», vol. I, Torino, Utet, pp. 1511-1524.
176. Ranelletti O., *Istituzioni di diritto pubblico, il nuovo diritto pubblico italiano*, III edizione, Padova, Cedam, 1932.
177. Ranelletti O., *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte I, Milano, Società Editrice Libreria, 1904.
178. Ranelletti O., *La potestà legislativa del governo*, in «Rivista di diritto pubblico», serie II, anno XVIII, 1926, pp. 165 – 178.

- 179.Ranelletti O., *Per la distinzione di atti d'imperio e atti di gestione*, in «Scritti giuridici scelti», vol. III, Napoli, Jovene, 1992, pp. 703-736.
- 180.Ranelletti O., *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, L. Pierro, vol. I, 1912.
- 181.Ranelletti O., *Teoria degli atti amministrativi speciali*, Milano, Giuffrè, 1945.
- 182.*Relazione fatta dal Ministero delle Finanze a Sua Maestà il 5 novembre 1868 sul Decreto che autorizza maggiori spese sul bilancio del 1868 del Ministero de' Lavori Pubblici*, in «Collezione Celerifera», 1869, vol. II, pp. 1491 – 1492.
- 183.Rescigno G.U., voce *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (Dir. Cost. e Ammin.)*, in «Nuovissimo Digesto Italiano», vol. XII, Torino, Utet, 1965, pp. 89-103.
- 184.Ricca Salerno G., *Finanze locali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, V.E. Orlando (a cura di), vol. IX, Milano, Società Editrice Libreria, 1902, p. 687 e ss.
- 185.Riccò A., Arcidiacono S., *L'eruzione dell'Etna del 1892*, vol. I, Catania, Tipografia Galàtola, 1904.
- 186.Romagnosi G.D., *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni : contiene anche Assunto primo della scienza del diritto naturale*, Firenze, Stamperia Piatti, 1837.
- 187.Romano S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 379-396.
- 188.Romano S., *Principii di diritto amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, 1906.
- 189.Romano S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in «Il Filangieri», XV, 1898, 161-169; p. 249-271; p. 330-345.
- 190.Romano S., *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, in «Rivista di diritto pubblico», vol. I, parte I, 1909, pp. 251-272
- 191.Rossi L., *Il "bill d'indennità"*, in «Scritti vari di diritto pubblico», vol. V, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 257- 263.
- 192.Rossi L., *Lo stato d'assedio*, in «Nuovo Digesto italiano», vol. XVIII Torino, Utet, 1940 pp. 852-862.
- 193.Rossi L., *Un criterio di logica giuridica: la regola e l'eccezione particolarmente nel diritto pubblico*, Tivoli, Mantero, 1935.

- 194.S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico»,vol. I, 1909, pp. 137 - 155.
- 195.Sabbatini G., *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. III, Torino, Utet, 1917.
- 196.Saredo G., *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale, commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza da Giuseppe Saredo*, Torino, Utet, 1889-1898.
- 197.Saredo G., *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo e delle loro applicazione*, Firenze, Pellas Editore, 1871.
- 198.Savarese F., Tertulliani A., Galadini F., *Le fonti sul terremoto del 10 settembre 1881 in provincia di Chieti: revisione critica e nuove conoscenze*, in «Bullettino della Deputazione di storia patria negli Abruzzi», 102, 2011, pp. 155-177.
- 199.Scialoja V., *I problemi dello Stato italiano dopo la guerra*, Bologna, Zanichelli, 1918.
- 200.Scialoja V., *Sulla conversione in legge dei decreti legge*, Modena, Società tipografica modenese, 1923.
- 201.Segrè G., *Provvedimenti legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, in «Rivista di diritto commerciale, industriale e marittimo», vol. VII, parte I, 1909, pp. 72-92.
- 202.Sonnino S., *Torniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», vol. CLI, 1897, pp. 9-28.
- 203.Spalazzi C., voce *Autorizzazione maritale*, in «Digesto italiano», vol. IV, parte II, Torino Utet, 1893-1899, pp. 459-528.
- 204.Spinelli D., *La natura giuridica del diritto a mutuo nella legislazione di favore per le zone danneggiate dal terremoto del 1908*, in «Diritto e pratica commerciale», vol. I, 1930, pp. 382-391.
- 205.Sraffa A., *Le assicurazioni contro gli incendi e i danni provenienti da terremoto*, in «Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni», vol. VIII, parte prima, 1910, pp. 203-209.
- 206.Sraffa A., *Provvedimento legislativi per le Province colpite dal terremoto del 28 dicembre 1908*, in «Rivista di diritto commerciale industriale e marittimo», vol.VII, parte I, 1909, pp. 63-71
- 207.Stendardi G.G., voce *Statuto del Regno*, in« Nuovissimo italiano», vol. XVIII, Torino, Utet, 1957, pp. 420-425.

208. Tambaro I., *Il Bill d'indennità*, in «Rassegna Agraria, Industriale, Commerciale, Letteraria, Politica, Artistica, Napoli», Stabilimento Tipografico N. Jovene & Co., 1896, pp. 3–20
209. Tambaro I., voce *Poteri straordinari*, in «Digesto Italiano», vol. XIX, parte I, Torino, Utet, 1924, pp. 195-199.
210. Tango V., voce *Corte dei Conti*, in «Digesto italiano», vol. VIII, Torino, Utet, 1899-1903, pp. 72-204.
211. Traversa A., *Lo stato di necessità nel diritto pubblico interno*, Napoli, Pierro, 1916.
212. Trompeo L., *Leggi e decreti (Provvedimenti pel terremoto calabro-siculo del 1908)*, in «Rivista di diritto civile», parte I, 1909, pp. 392-398.
213. Venzi G., *È possibile porre un freno legale all'abuso dei decreti-legge*, in «Foro amministrativo», vol. I, parte IV, 1925, pp. 1-20.
214. Vesti G., *Il decreto-legge*, Napoli, Jovene, 1967.
215. Vignali G., *La riscossione delle imposte dirette in Italia*, vol. I, Milano, Società editrice libraria, 1911
216. Vitta C., *Nozione degli atti amministrativi e loro classificazione*, in «Giurisprudenza italiana», parte IV, 1906, pp. 183-221
217. Von Stein L., *La scienza della pubblica amministrazione, Compendio del Trattato e del manuale di scienza della pubblica amministrazione ad uso degli italiani, prefazione del comm. prof. avv. Attilio Brunialti*, Torino, Utet, 1897.

Bibliografia

1. [//www.osservatoriosullefonti.it/component/docman/cat_view/45-saggi/182-saggi-n-22011-entra-e-scarica-gli-allegati](http://www.osservatoriosullefonti.it/component/docman/cat_view/45-saggi/182-saggi-n-22011-entra-e-scarica-gli-allegati)
2. *13 gennaio 1915 Il terremoto nella Marsica*, a cura di Castenetto S., Galadini F., Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1999;
3. Agosta S., *Il potere d'ordinanza con tingibile ed urgente quale laboratorio costituzionale a cielo aperto*, in Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e giudici, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli studi di Milano – Bicocca, 10 – 11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 197 – 208.
4. Angiolini V., *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986.
5. Anselmi L., *Aspetti economici e finanziari nella contabilità e nel bilancio dello stato: dai presupposti dell'800 alle difficoltà di oggi*, in *Scritti in onore di Manlio Resta*, Gianandrea Bernagozzi (a cura di), Padova, Cedam, 2010.
6. Astuto G., *Commissario civile e amministrazioni comunali nella Sicilia di fine secolo*, in «Storia amministrazione costituzione. Annali dell'ISAP», 6, 1998, pp. 167 - 195.
7. Avanzini G., *Responsabilità civile e procedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 2007.
8. Bacchi B., Orlandini S., Pellegrini M., *Le alluvioni del Po nel secolo XIX: alla ricerca delle cause, Un Po di carte : la dinamica fluviale del Po nell'Ottocento e le tavole della Commissione Brioschi*, a cura di Ferrari I., Pellegrini M., Reggio Emilia, Diabasis, 2011, pp. 145- 165.
9. Benvenuti L., *La discrezionalità amministrativa*, Padova, Cedam, 1986.
10. Benvenuti M., *Alle origini dei decreti legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in Studi in onore di Claudio Rossano, Vol. I, Estratto, Napoli, Jovene, 2013.
11. Bignami D. F., *Protezione civile e riduzione del rischio disastri. Metodi e strumenti di governo della sicurezza territoriale e ambientale*, Rimini, Maggioli Editore, 2010.
12. Botta S., *Politica e calamità: Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma, Rubbettino, 2013.
13. Cardone A., *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.

14. Cassese S., Melis G., *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», II, 1990, pp. 333-357.
15. Castenetto S., Sebastiano M., *Il Racconto storico*, in *La cronaca del terremoto, Calabria 8 settembre 1905: dal terremoto alla ricostruzione. Il terremoto raccontato attraverso le cronache, i documenti e le immagini dell'epoca*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile, Roma, O.GRA.RO, 2007, pp. 13-218.
16. Cazzola F., *La terra costruita: Ferrara e la bonifica*, in «Terre ed acqua : le bonifiche ferraresi nel delta del Po», a cura di Visser Travagli A. M. e Vighi G., Ferrara, Gabriele Corbo editore, 1989, pp. 35-50.
17. Cerulli Irelli V., *Le prime trattazioni del diritto amministrativo italiano e il 'Corso' di Federico Cammeo*, in «Quaderni Fiorentini», vol. XXII, 1993, p. 329 – 367.
18. Cianferotti G., *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1998
19. Ciarmatori L., *Introduzione: le grandi piene del 1872 e la Commissione Brioschi*, in *Cave e assetto del territorio: atti del convegno promosso dall'Associazione Italia Nostra e dalla Regione Emilia-Romagna, 17 maggio 1975*, a cura dell'ufficio documentazione del dipartimento servizi del territorio della regione Emilia Romagna, 1977
20. Cingari G., *Storia della Calabria dall'Unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1982
21. *Dalla pubblica calamità alla protezione civile*, a cura di Magliani S., Romano U., Risorgimento, idee e realtà. Nuova serie, n. 33, Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore, 2007.
22. De Simone M. R., *Joseph Unger e la sua critica all'istituto della ventilazione ereditaria*, in *La codificazione del diritto fra Danubio e l'Adriatico*, a cura di Caroni P., Ferrante R., Torino, Giappichelli, 2015, pp. 191-223
23. De Simone M., *Percorsi del diritto tra Austria e Italia, secoli XVII- XX*, Milano, Giuffrè, 2006
24. Di Bella G., *Le piene del Ticino a Sesto Calende*, Contributi di storia locale, associazione pro Sesto Calende, Trevisago, litografia Selgraph – Cocquio, 2005
25. Di Raimondo M., voce *Protezione civile*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 494 – 517.

26. Ferrari E., *L'interesse legittimo secondo Federico Cammeo tra amministrazione e giurisdizione*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», vol. XXII, 1993, pp. 421-436.
27. Fioravanti M., I presupposti costituzionali dell'opera giuridica di Federico Cammeo, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXII, 1993, pp. 165 – 204.
28. Fioravanti M., *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009.
29. Fortino M., *Il diritto di famiglia. I valori, i principi, le regole*, Milano, Giuffrè, 1997.
30. Foucault M., *Nascita della biopolitica*, Lezione del 10 gennaio 1979, in *I corsi al Collège de France: i Résumés*, a cura di Pandolfi A., Milano, Feltrinelli, 1999, pp. 13- 53.
31. Furiozzi M., *La «Nuova Antologia» e le calamità naturali dopo l'Unità*, in *Dalla pubblica incolumità alla protezione civile*, a cura di Magliani S., Ugolini R., Pisa -Roma, Fabrizio serra editore, 2007, pp. 215-230.
32. Gargani A., *Reati contro l'incolumità pubblica*, in *Trattato di diritto penale*, Grosso C. F., Padovani T., Pagliaro A., vol. IX, tomo II, Milano, Giuffrè, 2013
33. Gozzi G., *Stato di diritto e diritti soggettivi nella storia costituzionale tedesca*, in *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica a cura di Pietro Costa e Danilo Zolo, con la collaborazione di Emilio Santoro*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 260 -278
34. Grossi P., *Nobiltà del diritto: profili di giuristi*, Milano, Giuffrè, 2008.
35. Grossi P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000
36. Gustapane E., *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1984, II, p. 1034 – 1101.
37. <http://cinquantamila.corriere.it/storyTellerGiorno.php?year=1887&month=02&day=23>,
38. <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/12869.html>
39. <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/12869.html>
40. <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/12869.html>
41. <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/14962.html>
42. <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/20606.html>

43. <http://www.azurseisme.com/L-evenement,83.html>
44. [http://www.catalogomultimediale.unina.it/?p=902,](http://www.catalogomultimediale.unina.it/?p=902)
45. <http://www.cinquantamila.it/storyTellerThread.php?threadId=terremoti1901-1950>
46. http://www.corriere.it/cronache/16_ottobre_31/sisma-nuove-scosse-notte-dramma-sfollati-b88ec866-9f34-11e6-9daf-5530d930d472.shtml
47. http://www.corriere.it/cronache/16_ottobre_31/sisma-nuove-scosse-notte-dramma-sfollati-b88ec866-9f34-11e6-9daf-5530d930d472.shtml
48. http://www.eventiestremiedisastri.it/schede/slide_1/
49. <http://www.firenzealluvione.it/>
50. <http://www.lefigaro.fr/culture/2016/09/05/03004-20160905ARTFIG00252-seisme-d-amatrice-l-italie-ne-se-remet-pas-du-dessin-de-charlie-hebdo.php>
51. <http://www.lefigaro.fr/culture/2016/09/05/03004-20160905ARTFIG00252-seisme-d-amatrice-l-italie-ne-se-remet-pas-du-dessin-de-charlie-hebdo.php>
52. <http://www.ottocentoferrarese.it/component/k2/item/127.html>
53. <http://www.ov.ingv.it/ov/it/vesuvio/storia-eruttiva-del-vesuvio/eruzione-del-1906/vesuvio-1906.html>
54. http://www.repubblica.it/cronaca/2016/08/24/news/sisma_del_6_4_nella_notte_vicino_perugia_avvertito_in_tutto_il_centro_italia-146516780/
55. http://www.repubblica.it/cronaca/2016/08/24/news/sisma_del_6_4_nella_notte_vicino_perugia_avvertito_in_tutto_il_centro_italia-146516780/
56. <http://www.storiavesuvio.altervista.org/Eruzione%20del%201872.html>
57. <https://ingvterremoti.wordpress.com/2014/05/16/speciale-i-terremoti-nella-storia-18-maggio-1895-il-grande-terremoto-di-firenze/>
58. <https://www.theguardian.com/artanddesign/jonathanjonesblog/2016/oct/31/italy-earthquake-norcia-basilica-st-benedict>
59. <https://www.theguardian.com/artanddesign/jonathanjonesblog/2016/oct/31/italy-earthquake-norcia-basilica-st-benedict>

60. *Il "Terremoto del Vulture": 23 luglio VIII dell'Era Fascista : l'evento sismico dell'Alta Irpinia raccontato attraverso le cronache, le immagini e i documenti dell'epoca*, a cura di Castenetto S., Sebastiano M., Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2002.
61. *Il terremoto del 28 luglio 1883 a Casamicciola nell'isola d'Ischia : la cronaca, il contesto fisico, storico e sociale, i soccorsi, la ricostruzione e le fonti documentarie del primo grande terremoto dopo l'unità d'Italia*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, Servizio sismico nazionale, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998
62. Latini C., «*L'araba fenice*». *Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, in «*Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*», n. 35, tomo II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 595 -721.
63. Latini C., *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005.
64. Longhitano G., *La dinamica demografica*, in «*Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. La Sicilia*», vol. V, Torino, Einaudi, 1987, pp. 985 - 1020.
65. Maggiora E., *Le ordinanze del sindaco e dei dirigenti*, Milano, Giuffrè, 1996.
66. Manitta G., *L'eruzione dell'Etna del 1879 problema dell'Italia unita. Dall'apparato eruttivo a Passopisciaro*, Castiglione di Sicilia, Il Convivio Editore, 2016.
67. Mannori L., B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma Bari, Laterza, 2004.
68. Marani S., *I delitti contro l'ordine e l'incolumità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2008.
69. Marchetti P., *L'essere collettivo: l'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e stato sindacale*, Milano, Giuffrè, 2006.
70. Marrone A., *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in *Istituzione e dinamiche del diritto*, a cura di Vignudelli A., Milano, Giuffrè, 2009.
71. Martin F. F., Geppi C., *Per una storia della geofisica italiana. La nascita dell'Istituto Nazionale di Geofisica (1936) e la figura di Antonino Lo Surdo*, Milano, Springer – Verlag Italia, 2010, p. 3-7.
72. Maruotti L., *Occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, a cura di, Caringella F., De Marzo G., De Nictolis R., Maruotti L., Milano, Giuffrè, 2007, pp. 385 - 405.

73. Mascambruno M. C., *Il prefetto. Dalle origini all'avvento delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1988.
74. Meccarelli M., La questione dei d.l. tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 20.2.1900 riguardo al r.d. 22.6.1899 n.227, in «*Historia Constitutional*», VI, 2005, pp. 263-284
75. Meccarelli M., *Le corti di cassazione nell'Italia unita : profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata, 1865-1923*, Milano, Giuffrè, 2005.
76. Meccarelli M., *Paradigmi dell'eccezione nella parabola della modernità penale, Una prospettiva storico-giuridica*; in «*Quaderni storici*», XLIV, 131, 2009, pp. 492-521.
77. Melis G., Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale, in «*Studi storici*», vol. XXXIV, II - III, 1993, pp. 463- 527
78. Melis G., *Fare lo Stato per fare gli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2014.
79. Melis G., *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 187- 251
80. Melis G., *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 194 – 196
81. Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna , Il Mulino, 1996
82. Menzani T., *La bonifica fra cultura economica e ambientale. Il caso delle valli emiliano-romagnole (secc. XVII – XVIII)*, in «*Storicamente*», Studi e ricerche, 2010.
83. Merlini S., *Il governo costituzionale*, in «*Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*», Roma, Donzelli, 1995, pp. 3 - 72
84. Monaco G., "Necessità e urgenza" del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e giudici*, Atti del convegno dell'Associazione "Gruppo Pisa" Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 387 e ss.
85. Monaco G., "Necessità e urgenza" del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e giudici*, Atti del convegno dell'Associazione "Gruppo Pisa" Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 387-394.

86. Nigro M., *Carl Schmitt e lo Stato Amministrativo*, in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1755-1786.
87. Nigro M., *Il ruolo dei giuristi nello stato liberale*, in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1963-1981.
88. Ochoa Monzó J., *Riesgos mayores y protección civil*, Madrid, MacGraw-Hill, 1996.
89. Olivieri S., *La normativa in materia di protezione civile :«novità» tra il 1865 e il 1941*, in *Dalla pubblica incolumità alla protezione civile*, a cura di Magliani S., Ugolini R., Pisa -Roma, Fabrizio serra editore, 2007, pp. 39-54
90. Pacifici V.G., *Il terremoto del 23 febbraio 1887 nella Liguria occidentale e nel Piemonte meridionale*, in *Dalla pubblica incolumità alla protezione civile*, a cura di Magliani S. e Ugolini R., Pisa - Roma, Fabrizio Serra editore, 2007, pp. 133 - 143.
91. Pappalardo S., *Un terremoto per amico*, Milano, Franco Angeli, 1994.
92. Parejo Alfonso L., Jiménez-Blanco A., Ortega Álvarez L., *Manual de decrecho administrativo*, Barcelona, Ariel Decrecho, 1990.
93. Pene Vidari G.S., *Costituzione e Codici. Appunti e documenti di storia del diritto italiano*, Torino, Pluriverso, 1996.
94. Pinna P., *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988.
95. Pizzaroni F., *Regno d'Italia e calamità. Il nuovo secolo*, in *La cronaca del terremoto, Calabria 8 settembre 1905: dal terremoto alla ricostruzione. Il terremoto raccontato attraverso le cronache, i documenti e le immagini dell'epoca*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile, Roma, O.GRA.RO, 2007, pp. 291- 323
96. Placanica A., *L'uomo e l'evento. Casamicciola-Casamicciola: dal dramma alla metafora*, in *Augusto Placanica, Scritti*, Mafri M., Martelli S., (a cura di), vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 437-449.
97. Proto M., voce, *Fiumi*, in « Dizionario storico Ottocento ferrarese», 2011
98. Ragionieri E., *La crisi di fine secolo*, in «Storia d'Italia», vol. IV, 1976, pp. 1830 – 1842.
99. Randeraad N., *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Ministro per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997;

100. Redondi P., *Giuseppe Mercalli: storia di una vocazione scientifica*, in *Giuseppe Mercalli, da Monza al Reale Osservatorio Vesuviano: una vita tra insegnamento e ricerca*, «Miscellanea INGV», n. 24, 2014, pp. 8 -17.
101. Roehrssen G., *Le calamità naturali: panorama della legislazione vigente*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1967, pp.947- 958.
102. Roggero F., *Proposte forensi postunitarie su trascrizione e catasto*, in *Avvocati protagonisti e rinnovatori del primo diritto unitario*, a cura di Borsacchi S., Pene Vidari G.S., Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 317-342.
103. Romanelli R., *Centralismo ed autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 126-184.
104. Romanelli R., *L'Italia liberale*, in *Storia contemporanea*, Roma, Donzelli, 1997, p. 175 – 196.
105. Ruffilli R., *Istituzioni Società Stato / II. Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.
106. Sordi B., *'La mano invisibile del diritto': mercato, impresa, istituzioni. Uno sguardo d'insieme*, in «Afferrare...l'inafferrabile», *I giuristi e il diritto della nuova economia industriale tra Otto e novecento*, a cura di Sciumè A., Fusar Poli E., Milano, Giuffrè, 2013, p. 1 – 18.
107. Spuntarelli S., *L'Amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007.
108. Tarello G., *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna , Il Mulino, 1998.
109. Trapani Bellotti G., *Le pubbliche calamità e l'intervento dello Stato*, in «Nuova Rassegna», II, 1968 ,pp. 129-131.
110. Turala M.C., Marcolongo R., Tucci L.U., *L'ospedale in mezzo al mare. Fragilità, Storie, Diritti*, collana diretta da Cendom P., vol. IV, Vicalvi, Key Editore, 2015.
111. Ugolini R., *Il terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908*, in *Dalla pubblica incolumità alla protezione civile*, Pisa -Roma, Fabrizio Serra editore, 2007, pp. 251 – 307.
112. Vanna A., Monticelli R., *L'insediamento sociale nel ferrarese legato all'evoluzione geomorfologica ed idrografica del territorio – L'uomo ed il suo ambiente, interrelazioni ed identità*, in «Quaderni di Storia sociale», AMB. SAF. DIN (94), Roma, ENEA, 1994.
113. Varalli E., *I reggitori della cosa pubblica*, Sesto Calende, Amministrazione comunale, 1982.

114. Varanese A, voce Calamità pubbliche, in «Enciclopedia del diritto», vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 784-811.
115. Vari F., Sulla natura della conversione del decreto legge e sull'efficacia sanante della stessa, in Osservatorio sulle fonti, II, 2011, pp. 1-28.
116. Ventura S., *I terremoti italiani e la protezione civile*, in «Storia e futuro, Rivista di Storia e Storiografia», XXII, 2010, pp. 2-24

Giurisprudenza

- Trib. Milano, 12.3.1864, in «Giurisprudenza italiana», parte I, 1864, p. 417.
- Corte d'Appello di Napoli, 21.9.1871, in «Gazzetta dei Tribunali», anno XXIII, 1871, pp. 643-645.
- Cass. Firenze, 30.12.1875, in «Giurisprudenza Italiana», vol. XXVIII, parte I, pp. 416-427.
- Cass. Torino, 28. 12. 1878, 20.12. 1879, in «Il Foro Italiano», vol. IV, parte I, 1879, pp. 289-290.
- Cons. Stato, 25.11.1881, in «Foro italiano», vol. VII, parte III, 1882, pp. 25-26.
- Tribunale di Rovigo, 6.2. 1884, in nota in «Il Foro italiano», vol. X, parte I, 1885, pp. 376-378.
- Corte d'App. Venezia, 21.5.1885, in «Il Foro Italiano», vol. X, parte I, 1885, p. 378.
- Cass. Torino, 3.4.1886, in « Il Foro Italiano», vo. XI, parte II, pp. 286-287.
- Corte d'App. Milano, 14.12.1886, in «La Legge», anno XXVII, vol. I, 1887, pp. 235-238.
- S. U. Cass. Roma, 25.5. 1886, in «Il Foro Italiano», vol. XI, parte I, 1886, pp. 962-966.
- Cons. Stato, parere del giugno 1887, «La Legge», anno XXVII, vol. II, 1887, pp. 175-176.
- Cass. Roma, 17.11.1888, «Il Foro italiano», vol. XV, parte I, sez. 2, pp. 8-22.
- Corte d'Appello di Milano, 9.9. 1899, «Giurisprudenza italiana», parte II, 1899, pp. 367- 384.
- Consiglio di Stato, IV Sez., 27 .11. 1903 n. 526, in «Giustizia amministrativa», vol. XIV, parte I, 1903, pp. 605-606.
- Cons. di Stato, Sez. I, parere 16. 4. 1909, in «Il Foro Italiano», vol. 34, parte III, 1909, pp. 205-208.
- S. U. Cass. Roma 15.4. 1909, in «Giurisprudenza italiana», 1909, sez. I. parte I, pp. 1132 -1134.
- Cass. Roma, Sez. II, 15 giugno 1909, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXII, parte II, 1910, pp. 1-10.
- Cass. Roma, 28. 5. 1910, in «Il Foro italiano», parte I, pp. 1118-1110.
- S. U. Cass. Roma, 28.5.1910, in «Il Foro italiano», Vol. XXXV,parte I, 1910, p. 1118-1120.

S.U., Cass. Roma, 15.3. 1911, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXIII, parte I, sez. I, 1911, pp. 652-657.

Corte d'App. Messina, 2 .9. 1912, «Giurisprudenza italiana», parte I, sez. II,vol. LXV, 1913, pp. 190-194.

Corte d'App. di Catanzaro, 3.6.1913, in «Giurisprudenza italiana», vol. LXV, parte I, 1913, pp. 609-625.

Corte di Cassazione di Roma, 16.6.1913, in « Il Foro Italiano», vol. XXXVIII, parte I, pp. 1061-1062.

Corte d'Appello di Catanzaro, 13.1.1913, in «Il Foro Italiano», parte I,1914, pp. 627-632.

Cass. Napoli, 18. 6. 1913, in «Il Foro Italiano», vol. XXXIX, parte I, 1914, pp. 29-34

Corte d'App. Catanzaro, 3.6. 1913, in «Foro Italiano», vol. XXXVIII, parte I, p. 1059.

S.U. Cass. Civ. 30.6. 1914, «Giurisprudenza Italiana», 1914, parte, I , pp. 853-854.

Corte di Cass. Roma, 7.3.1914, in «Il Foro Italiano»,vol. XXXIX, parte I, 1914, pp. 657-662.

Corte di Cass. Roma, 31.7.1916, in «Il Foro Italiano», vol. XLI, parte I, 1916, pp. 1423-1427.

S.U. Cass. Roma, 16.11.1922, in «Il Foro Italiano», vol. XLVIII, parte I, 1923, pp. 2-30. Cons. Stato. Ad. Pl., 23.11.1929, in «Giurisprudenza italiana», 1930, parte III,pp. 1-8.

Legge 23.03.1853 n. 1483, legge per il riordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato, Raccolta degli atti del governo di Sua Maestà il Re di Sardegna, Torino, Stamperia Reale, 1861.

Legge 25.06.1865 n. 2359, sulle espropriazioni per pubblica utilità, Archivio centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1865.*

Legge 26.01.1865 n.2136 per l'unificazione di imposta sui fabbricati, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1865.*

Legge 20.3.1865, n. 2248 (allegato E, F), Legge sui lavori pubblici, allegato A legge comunale e provinciale, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1865.*

Regio decreto 5.11.1868, maggiori spese sul bilancio 1868 del ministero dei lavori pubblici per opere idrauliche e per riparare i danni cagionati dalle piene straordinarie di fiumi nell'autunno del 1868, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1868.*

Regio decreto 9.9.1869, spesa straordinaria sui bilanci 1869 e 1870 per lavori idraulici e per riparare i danni prodotti dalle piene straordinarie di fiumi nell'autunno del 1868, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1869.*

Regio decreto 15.2.1870 n. 5586, Allegato A, Regolamento Per la custodia, difesa e guardia dei fiumi, torrenti e opere annesse, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1870.*

Legge 11.08.1870 n. 5784, allegato F, portante l'approvazione di provvedimenti finanziari, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1870.*

Legge 30.6.1872 n. 889, che proroga il pagamento delle imposte dirette nei comuni danneggiati dalla eruzione del Vesuvio, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1872.*

Legge 30.6.1872 n. 890, che autorizza una spesa straordinaria per riparazioni ai guasti cagionati alle opere idrauliche dalle piene del Po e del Ticino nel 1872, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1870.*

Legge 30.6.1872 n. 891, d.l. 11.8.1872 n. 963, portante provvedimenti pei danneggiati dalle inondazioni del Po e del Ticino, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1872.*

Regio decreto 8.1872 n.939 che sospende la scadenza dei pagamenti delle imposte dirette nei Comuni di Massa di Somma e di San. Sebastiano danneggiati dal Vesuvio, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1872.*

Regio decreto 11.8.1872 n. 963, che sospende la scadenza dei pagamenti delle imposte dirette in alcuni comuni delle province di Ferrara e di Pavia, che furono danneggiati dalle inondazioni del Po e del Ticino, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1870.*

Legge 8.6.1873 n. 1400, provvedimenti eccezionali a favore dei Comuni danneggiati dalle inondazioni, uragani ed altri pubblici disastri, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1873.*

Legge 23.6.1873 n. 1433, che autorizza la spesa straordinaria per opere idrauliche per i danneggiamenti nel Po e Ticino, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1870.*

Legge 2.2.1879 n. 4716, portante provvedimenti pei danneggiati dall'inondazione della Bormida, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1879*

Legge 2.02.1879 n. 4716, per i comuni danneggiati della Liguria e Piemonte, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1879.*

Legge 24.12.1879 n. 5196, Legge che concede al Governo facoltà eccezionali per l'esecuzione d'urgenza di opere pubbliche, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1879.*

Legge 28.06.1879 n. 4943, Che approva i soccorsi ai danneggiati dell'Etna, dal Po e da altri fiumi, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1879.*

Legge 22.3.1881 n. 100, autorizzazione ad una spesa di lire 100.000 per sussidi ai danneggiati poveri del terremoto dell'Isola di Ischia, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1881.*

Legge 4.6.1882 n. 784, che accorda dilazioni al pagamento delle imposte dovute dai contribuenti danneggiati dall'uragano del 1881 in provincia di Forlì, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1882.*

Regio decreto 29.8.1884 n. 2600, che approva il Regolamento edilizio speciale per i comuni dell'isola d'Ischia, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1884.*

Legge 15.1.1885 n. 2892, per il risanamento della città di Napoli, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1885.*

Legge 31.05.1887 n. 4511, legge portante provvedimenti per il Terremoto in Liguria, Genova, Porto Maurizio, Cuneo, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1887.*

Legge 22.12.1887 n. 5112, portante provvedimenti per i danneggiati dal terremoto provincia di Cosenza, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1887.*

Regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921, Legge comunale e provinciale, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1889.*

Regio decreto 10 giugno 1889, n. 6107, Regolamento per l'esecuzione della legge sull'amministrazione comunale e provinciale ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1889.*

Legge 17.7.1890 n. 6955, legge portante provvedimenti per il terremoto di Calabria, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1890.*

Legge 8.8.1895 n. 535, per il Terremoto Messina e Calabria concessione dello sgravio dell'imposta sui fabbricati danneggiati, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1895.*

Regio decreto 4 maggio 1898 n. 164, Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1898.*

Regio decreto 19 settembre 1899 n. 394, Nuovo regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1899.*

Legge 20.02.1899 n. 53, provvedimenti per i danneggiati dal terremoto in provincia di Perugia e nel circondario di Cittaducale, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1899.*

Legge 18.08.1902 n. 356, Provvedimenti per riparare i danno cagionati dai terremoti del secondo semestre 1901 ad alcuni Comuni del Regno, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1902.*

Legge 31.3.1904 n. 140, Portante provvedimenti speciali a favore della Provincia di Basilicata, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1904.*

Legge 25.06.1906 n. 255, sui provvedimenti a favore della Calabria, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1906.*

Legge 19.7.1906 n. 390, provvedimenti per i danni cagionati dall'eruzione del Vesuvio del 1906, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1906.*

Legge 9.7.1908 n. 445, legge per il Terremoto di Basilicata e Calabria, concernente provvedimenti a favore della Basilicata e della Calabria, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1908.*

Regio decreto 3.01.1909 n.1, che dichiara lo stato d'assedio nel comune di Messina e nel circondario di Reggio Calabria, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 3.01.1909 n. 2, che autorizza il prelievo di £ 280.000 dal fondo di riserva delle spese impreviste, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 4.1.1909 n. 5, che nomina Commissario Regio il tenente generale Cesare Tarditi per il circondario di Palmi, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 1.1.1909 n. 6, che proroga delle scadenze e cambiali e dei biglietti all ordine, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Legge 12.1.1909 n. 12, Provvedimenti a sollievo dei danneggiati dal terremoto del 28 dicembre 1908, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 13.1.1909 n. 13, portante norme per il recupero, conservazione e possesso dei beni, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 14.1.1909 n. 14 che erige il corpo morale opera nazionale di patronato regina Elena per la protezione e tutela dei minori abbandonati, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 17.01.1909 n. 22, portante norme per l'accertamento dei decessi, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 17.1.1909 n. 23, portante norme per accertamento decessi, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 31.1.1909 n. 33, portante norme nei procedimenti civili davanti agli ufficiali giudiziari, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 17.1.1909 n. 36, provvedimenti per gli istituti scolastici, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 18.2.1909 n. 100, che conferiva alla Commissione Centrale di cui al testo unico delle legge 7 maggio 1908 n. 248 l'incarico di eseguire gli accertamenti e le liquidazioni per il riparto dei proventi previsti dalla legge 12 gennaio n. 12, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 25.3.1909 n. 172, costituzione della Commissione centrale a favore delle province colpite dal terremoto del 1908, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 18.3.1909 n. 181, portante disposizioni speciali sulle assicurazioni sulla vita, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 18.4.1909 n. 193, portante norme tecniche ed igieniche obbligatorie per Messina e Reggio, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 2.9.1909 n. 699, che istituisce nelle città di Messina e di Reggio Calabria un ufficio provvisorio per la custodia di valori, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto 18.11.1909 n. 738, che nomina di una Commissione per accertamento dei danni cagionati dal terremoto, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Regio decreto, 5.11.1909 n. 722, per la concessione dei mutui ai danneggiati dal terremoto del 28 dicembre 1908, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1909.*

Legge 21. 7. 1910 n. 579, legge di conversione dei regi decreti emanati in occasione della catastrofe del 28 dicembre 1908, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1910.*

Legge 28.7.1911 n.842, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1911.*

Legge 6.7.1912 n. 801, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1912*

Legge 12.7.1912 n. 772, che costituisce un consorzio autonomo pei danneggiati dell'eruzione del Vesuvio, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1912.*

Regio decreto 12.10.1913 n. 1261, che approva il testo unico delle disposizioni legislative emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1913.*

Regio decreto 14.1.1915 n. 13, che nomina del Commissario Regio per provvedere con pieni poteri a quanto è necessario in conseguenza del terremoto del 13 e.1.1915, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e*

Regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1915.*

Decreto luogotenenziale 19.8.1917 n. 1399, che approva il nuovo testo unico delle disposizioni emanate in dipendenza del terremoto del 28 dicembre del 1908, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1917.*

Regio decreto legge 2.9.1919 n. 1915, che disciplina i servizi di pronto soccorso in caso di catastrofe, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1919.*

Regio decreto legge 9.12.1926 n. 2389, sui servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1926.*

Regio decreto 22.11.1937 n. 2105, norme tecniche per l'edilizia, ACS, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, 1937.*