

CONSIGLIO DI STATO.

Sezione IV, decisione 18 luglio 1893, Pres. BIANCHI, Est. SERENA; Comune di Imola (AVV. GALLO) c. Giunta prov. amm. di Bologna, Alvisi e Castagnoli (AVV. RIDOLFI).

Giustizia amministrativa—Impiegati o salariati comunali — Guardie municipali — Licenziamento — Ricorso giurisdizionale (L. sulla giustizia amm. 1° maggio 1890, art. 1,19; L. com. prov., art. 111, 117).

La distinzione fra impiegati e salariati o servienti, fatta dagli art. 111 e 117 della legge com. prov., riguarda soltanto la rispettiva competenza del Consiglio e della Giunta in riguardo alla nomina e al licenziamento dei medesimi, né può quindi essere attesa agli effetti dell'ammissibilità del ricorso contenzioso, di cui all'art. 1 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, la quale ha stabilito una normale e più efficace garanzia giurisdizionale per tutti gli impiegati o salariati, il cui ufficio o servizio non sia temporaneo, ma permanente, in guisa da non poter cessare se non per giusti motivi. (1)

Conseguentemente è ammissibile il ricorso in via contenziosa avanti la Giunta prov. amm. proposto da guardie municipali contro la deliberazione di licenziamento presa a loro danno dalla Giunta comunale. (2)

La Sezione, ecc. (*Omissis*). — Attesoché, avendo l'avvocato del sindaco e della Giunta di Imola alla pubblica udienza dichiarato di non insistere sul secondo e sul terzo motivo del ricorso, non resta che ad esaminare se sia fondato l'unico motivo col quale si deduce che la Giunta prov. amm. di Bologna ha violato l'art. 1°, n. 12, della legge 1° maggio 1890 in relazione dell'art. 19 della legge stessa, affermando la propria giurisdizione a conoscere del ricorso delle tre guardie municipali, che, appunto perché tali, non sono *impiegati*, ma *salariati*..

Ora, accennando soltanto che la distinzione tra *impiegati* e *salariati* bisogna ricercarla nella legge com. e prov. 23 ottobre 1859, qui giova innanzi tutto osservare che nelle posteriori leggi 20 marzo 1865 e 10 febbraio 1889 la distinzione fra *impiegati* e *servienti* fu fatta al solo ed unico scopo di determinare le attribuzioni del Consiglio nella nomina dei primi e quelle della Giunta nella nomina dei secondi. Anzi, non essendosi più parlato d'impiegati e di salariati, ma di *impiegati* e *servienti*, nacque in sulle prime il dubbio che il legislatore avesse voluto restringere la facoltà di nomina della Giunta soltanto a quei salariati che prestano servizi puramente materiali. Ma fino dalla pubblicazione della legge del 1865 fu dalla giurisprudenza costantemente ritenuto che per *servienti* debbono intendersi le guardie daziarie, municipali e campestri, i pompieri, i pedoni postali, i messi comunali, il portiere, ecc. L'origine di una efficace tutela a pro di tutti coloro che hanno rapporti permanenti di locazione e conduzione d'opera coi Comuni, anziché in esplicite e tassative disposizioni delle varie leggi comunali, bisogna rintracciarla prima nella giurisprudenza e poscia nelle leggi con le quali si è provveduto all'ordinamento della giustizia amministrativa.

Come ebbe già ad osservare il Consiglio di Stato col parere a Sezioni riunite del 20 maggio 1891, avendo la suprema Corte di cassazione di Roma, in caso di licenziamento fuori termine ed in corso di contratto, escluso in modo assoluto le garanzie giudiziarie, se l'autorità amministrativa, nell'applicazione degli art. 3, 162, 163, 164 e 255 della legge com. e prov., avesse persistito nella interpretazione restrittiva e letterale dapprima adottata, *gl'impiegati e salariati* comunali sarebbero rimasti privi di qualunque garanzia, tanto giudiziaria quanto amministrativa. Fu per ciò che fino dal 16 maggio 1885 venne inaugurata presso il Consiglio di Stato la giurisprudenza, d'allora in poi sempre osservata e dal Governo raccomandata per mezzo di circolari conformi, secondo la quale, anche

indipendentemente dal ricorso degli interessati, i prefetti non dovevano altrimenti rendere esecutorie le deliberazioni portanti licenziamenti di impiegati fuori termine ed in corso di contratto, se non con decreto motivato sui risultati di apposita inchiesta praticata allo scopo di appurare la sussistenza o meno delle cause addotte per giustificare il licenziamento.

Questa giurisprudenza non ebbe più ragione di essere per i segretari comunali e per i medici condotti dopo la pubblicazione della legge comunale 10 febbraio 1889 e della legge sanitaria 22 dicembre 1888, e non ha più ragione di essere per ogni altro impiegato comunale in genere dopo la pubblicazione della legge sulla giustizia amministrativa. Però, se la espressione *impiegati comunali* si dovesse interpretare restrittivamente, come pretende il ricorrente, molti salariati comunali, che, per effetto della citata giurisprudenza, potevano ricorrere per veder garantiti i loro legittimi e vitali interessi, rimarrebbero privi di qualsiasi garanzia.

Attesoché da quanto finora si è detto risulta chiaramente che la distinzione fra impiegati e servienti, fatta soltanto agli effetti degli art.111 e 117 della legge com. e prov., non solo non fu, ma non poteva essere riprodotta nella legge sulla giustizia amministrativa, la quale veniva a stabilire una normale e più efficace garanzia giurisdizionale dopo che, per lunga e costante giurisprudenza, erasi riconosciuto il diritto a ricorrere contro le deliberazioni di licenziamento, tanto negli impiegati nominati dai Consigli comunali, quanto in quelli nominati dalla Giunta. Però, trattandosi di una garanzia di giudizio di diritto pubblico, era evidente che non si potesse ritenere accordata indistintamente a tutti i salariati comunali, e quindi, con decisione del 29 dicembre 1892, questa IV Sezione sancì la massima che “fra gli impiegati a cui l'art. 1°, n. 12, della legge 10 maggio 1890 concede il ricorso giurisdizionale contro il licenziamento, non sono compresi che quelli soli il cui ufficio o *servizio* non sia temporaneo e revocabile a piacimento dell'Amministrazione da cui dipende, ma permanente, in modo da non poter essere tolto se non per giusti motivi”.

Ora, applicando al caso in esame i principi sinora enunciati, apparisce evidente che alle guardie municipali in genere e a quelle di Imola in specie non si possa negare il diritto al ricorso giurisdizionale.

Sebbene si sia ritenuto che le Giunte comunali abbiano la facoltà di nominare le guardie municipali in virtù dell'art. 117 della legge comunale, pure la legge stessa fa di esse speciale menzione nel solo art. 176, dove sono chiamate non già *servienti*, ma *agenti comunali*.. E veramente le guardie municipali sono agenti necessari dell'Amministrazione comunale, necessario compimento della polizia locale, perché ad esse spetta di vegliare alla esecuzione dei regolamenti di polizia urbana e rurale, alla esecuzione di tutti i decreti ed ordini dell'Autorità comunale e all'accertamento delle contravvenzioni. Non essendo destinati a servizi puramente materiali, le guardie mal si trovano comprese sotto la denominazione di *servienti*.. Esse, nella qualità di agenti di polizia giudiziaria, hanno un carattere pubblico, dovendo accertare le contravvenzioni mediante deposizione asseverata con giuramento, che fa fede fino a prova contraria (art.176).

Le guardie municipali adunque, e per il loro carattere e per la natura del servizio che prestano, non possono essere private della garanzia del ricorso giurisdizionale, specialmente quando sono nominate colle norme e coi diritti e doveri stabiliti in un regolamento, come quello deliberato dal Consiglio comunale di Imola nelle sedute del 6 e 12 novembre 1873 e modificato in quella del 29 marzo 1889.

Per questi motivi, ecc.