

Parere n. 6/2010 – Spese di manutenzione dell’orologio del campanile di proprietà della Curia della Chiesa parrocchiale

Il sindaco del Comune di (omissis) chiede se esista una normativa di riferimento utile ad accollare al Comune le spese di manutenzione dell’orologio inserito nel campanile della Chiesa Parrocchiale, di proprietà della Curia.

Il quesito è interessante perché inerente ad un aspetto dell’ attività comunale divenuto marginale, se non addirittura obnubilato.

Per contro l’orologio pubblico ha rappresentato per molti secoli l’unico indicatore del tempo, scandendo i ritmi religiosi, sociali ed economici delle comunità e dei loro insediamenti .La sua importanza era indiscussa: si trattava di un servizio essenziale a favore della vita sociale ed economica., in una parola della “vita pubblica”.

Occorre ricordare che prima dell’invenzione dell’orologio l’uomo misurava il tempo solo attraverso il sole. I primi orologi, ad acqua o clessidra, risalgono agli antichi Egizi ed il loro principio di funzionamento è stato in uso fino al Basso Medioevo. Si aveva un concetto di ciclicità del tempo dovuto allo succedersi delle stagioni, delle fiere, dei mercati, delle feste, delle cadenze del lavoro agricolo, delle tasse e dei tributi da pagare ed il calcolo del tempo era prevalentemente preoccupazione degli ecclesiastici, i quali lo scandivano secondo il calendario liturgico: l’Avvento, la Quaresima, la Pasqua, la Pentecoste, l’Ascensione, Ognissanti.

Il calendario era pertanto quello della vita liturgica e della vita contadina: la giornata lavorativa dipendeva dal sole: lunga d’estate, breve d’inverno ed il rintocco delle campane - ogni tre ore - scandiva il trascorrere del giorno.

Nell’Alto e nella prima parte del Basso Medioevo i segnali orari di notte venivano gridati da un guardiano notturno – chiamato “torriere” - che dall’alto della torre della città o dal campanile vegliava sui cittadini. Il guardiano, si serviva di un orologio a sabbia per conoscere l’ora esatta. Una volta passata tutta la sabbia nella clessidra era trascorsa l’ora: voltato lo strumento, gridava così l’ora oppure la batteva sulla campana.

Dopo il Mille, lo sviluppo dei commerci, l'evoluzione dei saperi e della tecnologia, la cosiddetta rinascita urbana del Basso Medioevo, l'accresciuta complessità delle produzioni e degli scambi fece sentire ai ceti produttivi in ascesa l'esigenza di possedere strumenti di calcolo, di lettura, di comunicazione scritta e parlata, esigenza che si concreterà nelle nascenti Università.

Nel contempo la concezione simbolica del mondo inizia a cambiare sotto l'azione dei cambiamenti che avvenivano nelle condizioni materiali di vita, nell'organizzazione del lavoro, nella struttura sociale, nonché da una maggiore conoscenza dello spazio terrestre, grazie ai viaggi e alle esperienze dei mercanti. Le modificazioni intervenute nel rapporto dell'uomo con l'ambiente interagiscono e modificano il suo senso del tempo e dello spazio: si avverte la necessità di una misurazione esatta del tempo e di un uso più preciso del numero applicato a cose concrete.

L'attenzione al tempo ed alla sua misura perde così i connotati religiosi e comincia ad assumere una impronta laica e prettamente legata alla civiltà urbana.

E' in questo contesto di formidabile sviluppo della civiltà occidentale che si impose la necessità di conoscere l'ora durante tutta la giornata, determinando agli inizi del Trecento lo studio e la costruzione di una macchina che svolgesse questo servizio e, quindi, la nascita dei primi orologi, che da subito furono pubblici, proprio perché rispondevano ad una esigenza fortemente sentita dalle componenti più dinamiche della società (mercanti, banchieri, artigiani).

Ogni città desiderava avere un proprio orologio come simbolo di prestigio e, nella fioritura della civiltà comunale del Basso Medio Evo, tra i vari centri dell'Italia settentrionale si sviluppò una vera e propria competizione che si protrasse, poi, almeno fino agli inizi del Seicento.

L'orologio, collocato in alto perché fosse il più possibile visibile, su di una torre, spesso campanaria, ed inserito quindi nel campanile, simbolo stesso delle municipalità, sostituiva così le campane fino ad allora suonate manualmente, diventando un fondamentale segnatempo che batteva le ore, cioè la ventiquattresima parte del giorno, mentre la scansione e la misura del tempo diveniva il computo delle ore, assumendo sempre più importanza la nozione di "ora esatta".

Nell'Italia postunitaria secondo una prassi comunemente accettata, il tempo delle Ferrovie (dei traffici e dei viaggi) regolava anche il tempo civile, ovvero l'ora degli orologi pubblici e degli orari di lavoro.

Il Regio Decreto del 10 agosto 1893, n.490 dispose che alle ore 0 del 1° Novembre 1893, tutti gli orologi pubblici si uniformassero e sincronizzassero, quando in Sicilia erano le 23.53, nelle Province Continentali le 23.49 e in Sardegna le 23.36.

La legge 24 dicembre 1966 n.1144 introdusse nell'Italia Repubblicana la disciplina dell'ora legale.

Le disposizioni normative citate e le altre correlate volte alla definizione dell'“ora esatta” non contengono alcun riferimento agli oneri di funzionamento degli orologi pubblici.

Né miglior fortuna si incontra calando lo scandaglio nella metrologia legale, a partire dal R.D. 23 agosto 1890 n.7088 di approvazione del T.U. delle leggi sui pesi e sulle misure nel Regno d'Italia, con cui venne sancita l'adozione legale del sistema metrico decimale alle misure lineari, di superficie, di solidità, di peso, di capacità, alle misure agrarie e del legno, via via sino all'ultima significativa modifica apportata con la legge 29 luglio 1991, n.236. Si tratta di domini normativi non pertinenti, ancorché interessati dal decentramento amministrativo di cui al D.Lgs.31/031998, n.112.

Tralasciando la normativa di settore, rivelatasi non esauriente, pare doveroso fare accenno alla legislazione comunale e provinciale, intendendo con ciò non tanto il TUEL approvato con D.Lgs.267/2000, che nulla recita al riguardo, né l'abrogata legge 8 giugno 1990, n.142 recante l'ordinamento delle autonomie locali (confluita nel TUEL) quanto piuttosto i Testi Unici del 1915 e del 1934.

L'art.197 del R.D. 4/02/1915 n.148 di approvazione del T.U. 1915, prevedeva che le spese dei comuni si distinguessero in obbligatorie e facoltative; l'art. 198 elencava dettagliatamente le spese obbligatorie, senza fare cenno alcuno alla manutenzione degli orologi pubblici, l'art.199 precisava che le spese facoltative erano quelle non contemplate nell'articolo precedente (198).

Di analogo tenore le disposizioni contenute, rispettivamente, negli articoli 90,91 e 92 del R.D. 3/03/1934 di approvazione del T.U. del 1934. Poiché le spese in questione non figuravano nel novellato elenco contenuto nell'art.91, si desume che la spesa per la manutenzione degli orologi pubblici, nella previgente legislazione degli enti locali, fossero connotate come spesa facoltativa.

La distinzione fra spese obbligatorie e spese facoltative risulta definitivamente abrogata nel nuovo ambito ordinamentale contabile degli enti locali. La citazione della fonte anteriore risulta comunque utile, laddove all'art.312 del R.D. 383/1934 chiarisce che *“le spese facoltative dei Comuni e delle Province devono avere per oggetto servizi ed uffici di utilità pubblica, entro i termini delle rispettive circoscrizioni amministrative”*.

Nello schema di bilancio ANCI adottato in vigore del DPR 19/06/1979, n.421 prima del D.Lgs. 25/02/1995, n.77 recante il nuovo ordinamento contabile degli enti locali, poi confluito nel TUEL 267/2000, le spese per gli orologi pubblici figuravano nella parte corrente nella Sez 1^”Amministrazione Generale” alla Rubrica 106 “Gestione e conservazione del patrimonio disponibile” al cap.113-60 col codice 120106.

Nella accezione autonomistica riconosciuta dal vigente ordinamento degli enti locali all'art.3 del TUEL e rafforzata dalla novella del Titolo V della Costituzione all'art.114 e 119, il quale riconosce ai Comuni *“autonomia finanziaria di entrata e di spesa”*, eventuali limiti a tale discrezionalità possono derivare solo da limitazioni imposte dai principi di coordinamento della finanza pubblica, ovvero da situazioni di patologico strutturale squilibrio finanziario riconducibili all'art.191 comma 5 (che impone il divieto di *“assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge”*) ed agli enti locali dissestati di cui agli articoli 244 e seguenti del Testo Unico.

Per supportare il concorso parziale o integrale alla spesa per il funzionamento dell'orologio posto sul campanile parrocchiale il Comune dovrà fare riferimento o a un titolo(atto o documento) eventualmente rinvenibile nell'archivio storico comunale o parrocchiale o nella memorialistica locale riferito all'originaria installazione, ovvero agli usi ed alla consuetudine.

La consuetudine è una fonte del diritto. Essa consiste in un comportamento costante ed uniforme, ripetuto in un dato ambito per un tempo non breve e tenuto con la convinzione della sua

obbligatorietà; la consuetudine è considerata la “fonte-fatto” per eccellenza. Sono fonti-fatto tutti quei comportamenti riconosciuti dal corpo sociale come giuridicamente vincolanti. Nasce da un comportamento sociale ripetuto nel tempo (elemento oggettivo della consuetudine: la cosiddetta “*diuturnitas*”), sino al punto che esso viene sentito come giuridicamente vincolante (elemento soggettivo della consuetudine: “*opinio juris ac necessitatis*”). In pratica è la relazione tra i due elementi costitutivi, che si convalidano reciprocamente, a realizzare la mutua implicazione che trasforma un semplice uso in consuetudine.

Gli usi trovano fonte nella consuetudine, comportamento sociale uniforme ripetuto nel tempo nella convinzione diffusa di osservare una norma con l’aspettativa di reciprocità, vale a dire l’attesa da parte di ogni consociato di comportamenti altrui coerenti rispetto ai propri.

Gli usi sono originati dalla ripetizione generale, uniforme e costante di comportamenti adottati nella convinzione di ottemperare ad una norma giuridica obbligatoria. Il richiamo agli usi ed alle consuetudini è ammesso per le materie non regolate dalla legge o nel caso la legge li richiami espressamente. Si rimanda al Codice Civile italiano del 1942 approvato con R.D. 16/03/1942, n.262 al capo I rubricato “Disposizioni sulle legge in generale”, con particolare riferimento agli articoli 1 e 8.

Tutto ciò premesso, qualora la ricerca storico ed, in senso lato, filologica, non fornisca alcun utile risultato a giustificazione della spesa sostenuta dal Comune per l’orologio della torre campanaria, sia di tipo documentale che nel senso della motivazione consuetudinaria, nulla vieta, ancorché in tempi di grande diffusione di orologi da polso e digitali, che il Comune (con il solo limite delle proprie disponibilità di bilancio) e la Parrocchia formalizzino con una convenzione ovvero con un contratto di comodato i reciproci rapporti nella gestione dell’orologio sito sul campanile parrocchiale, novellando il tradizionale, storico servizio - pubblico - di scansione del tempo a favore della comunità e delle sue attività.