

<p style="text-align:center">CAPITOLO III</p> <p style="text-align:center">IL SEGRETARIO COMUNALE: DALLA LEGISLAZIONE DELLO STATO UNITARIO ALLA STATIZZAZIONE DEL REGIME FASCISTA</p>

**III.1. IL SEGRETARIO COMUNALE NEL
PROCESSO DI UNIFICAZIONE NAZIONALE.**

In precedenza abbiamo analizzato la legislazione comunale del Regno delle Due Sicilie, con particolare riguardo alla figura del segretario comunale, e ne abbiamo, sia pur brevemente, fatto il raffronto con quella piemontese, la quale, una volta conseguita l'unità, verrà estesa all'intera penisola.

Nei paragrafi seguenti cercheremo di evidenziare l'azione concreta di questi funzionari, focalizzando l'attenzione sul ruolo assunto in seno agli enti locali per coglierne gli aspetti salienti: funzioni, attività, percorsi di carriera, modalità di selezione e formazione, cultura e mentalità, rapporti con gli amministratori e con gli impiegati locali.

Come anzidetto, la periodizzazione dello status dei segretari comunali permette di leggere la vicenda di tale gruppo professionale nel contesto dei processi evolutivi dell'amministrazione pubblica italiana.

Durante il Regno sabauda, con legge del 23 ottobre 1859, n. 3702 (c. d. legge Rattazzi), il territorio era stato

suddiviso in province e comuni, riconoscendo ad entrambi personalità giuridica. Le prime erano rette da un governatore e da un vice governatore, con l'attribuzione ai consigli provinciali di buona parte delle competenze delle sopresse divisioni. Fu proprio a causa dell'esigenza di evitare il permanere di differenze ordinamentali tra i comuni nelle diverse parti del nuovo Regno unitario che, inizialmente, si impose l'estensione di tale legge. In seguito, il disagio creato nel paese dall'eccessivo accentramento previsto dal modello sabauda spinse Cavour a costituire presso il Consiglio di Stato una Commissione straordinaria, incaricata di preparare un ordinamento amministrativo che conciliasse le ragioni dell'Unità e della forte autorità politica dello Stato con la libertà delle province e dei comuni, sostituendo così le vecchie autonomie locali.

Nel medesimo periodo, fu promosso da Marco Minghetti e Luigi Farini un progetto di ampio decentramento fondato sull'istituzione delle regioni, ma la creazione di uno stato regionale fu ostacolata dal timore di favorire le iniziative antiunitarie e di compromettere il fragile equilibrio politico di quegli anni.

Per tali motivi, la prima legge comunale e provinciale del 1865 venne promulgata, a seguito di una delega legislativa al governo, con regio decreto, senza che venisse discussa in Parlamento.

Il nuovo Stato, nato il 17 marzo 1861 dall'Unità d'Italia, si trovava ad affrontare numerosi problemi, tra cui anche quello dell'unificazione delle leggi amministrative in

vigore nei vari ex Stati in cui era diviso il paese, reso ancora più complesso dalla molteplicità e dalla diversificazione dei vari ordinamenti.¹

Il legislatore scelse di imporre un ordinamento amministrativo di carattere accentrato per proteggere l'unità da poco ristabilita da eventuali involuzioni.

Il criterio dell'accentramento si impose, dunque, come strumento dell'unità dell'ordinamento statale contro ogni tendenza centrifuga che la società conteneva.

Difatti, fino alla legge comunale e provinciale del 1889, l'autonomia locale fu quasi inesistente. In tale contesto, fu affidato ai funzionari l'onere di fare da *trait d'union* tra il potere centrale e le *élites* borghesi locali, allo scopo di edificare il nuovo Stato.²

A seguito dell'estensione della legge Rattazzi del 1859, le burocrazie pubbliche si trovarono, quindi, di fronte ad un compito molto gravoso: rendere omogenee le modalità di funzionamento di un'amministrazione che doveva gettarsi alle spalle norme e criteri fortemente disomogenei.

Il nuovo modello statale ereditò in toto quello vigente nel Regno di Sardegna, di ispirazione francese, che, com'è noto, lasciava assai poco spazio alle libertà locali e sottoponeva ad una ferrea tutela i comuni e le province.

¹ G. CAROCCI, *Storia d'Italia, dall'Unità ad oggi*, Feltrinelli, Milano, 1975.

² Sul punto, è senz'altro valida la valutazione di E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Feltrinelli, Milano, 1978; in tale saggio sono ripercorse le tappe salienti sia del dibattito, sia degli sviluppi reali della compressione delle autonomie locali tanto nel periodo liberale quanto nel ventennio fascista.

Come accennavamo prima, il pensiero più illuminato dell'epoca avvertiva però chiaramente l'esigenza di riconoscere il Comune quale ente originario, distinto dallo Stato, dotato di proprie attribuzioni ed organizzato su base democratico-rappresentativa, determinando di conseguenza la necessità di articolare in forma più decentrata l'organizzazione statale, mediante il trasferimento di una parte del potere centrale a quello locale, anche al fine di differenziare la legislazione ed adeguarla alle diverse condizioni economiche e sociali ed alle diverse estensioni territoriali e demografiche dei comuni.

Nonostante l'intensità e la qualità del dibattito politico e culturale del tempo sulla necessità di configurare un sistema amministrativo che garantisse una certa autonomia locale, la scelta del legislatore, come già accennato, fu quella dell'accentramento e dell'uniformità della normativa comunale e provinciale, ritenendo più importante neutralizzare i temuti movimenti centrifughi, piuttosto che aderire ai profili ideologici della tradizione liberale, che postulava l'autonomia e l'autogestione degli enti territoriali, sulla scorta dell'esempio inglese.³

In tale particolare quadro storico-politico, la figura del segretario comunale, rispetto alle evoluzioni del sistema amministrativo italiano, assumerà, nell'arco di circa un sessantennio (dall'ordinamento sancito nell'allegato A della legge di unificazione amministrativa del 1865, mutuato

³ DE NICOLÒ M., *La legislazione comunale e provinciale del Regno d'Italia*, in id. (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996

largamente dalla legge Rattazzi del 1859 sull'ordinamento provinciale e comunale del regno di Sardegna fino al ventennio fascista), peculiari connotazioni, che vengono sintetizzate qui di seguito:

1. nei primi quattro decenni unitari, si assiste all'ergere del segretario garante dell'unità nazionale;
2. durante l'età giolittiana, il segretario diviene il vessillo delle richieste di autonomia municipale;
3. nel periodo fascista il segretario veste i panni del controllore.

Nel 1860 la questione dell'uniformità della disciplina normativa degli enti locali fu posta da Cavour ad una Commissione straordinaria del Consiglio di Stato per l'elaborazione di una nuova legge sull'ordinamento locale, estrapolando il meglio della legislazione pre-unitaria, con particolare riferimento alla normativa piemontese. Alla Commissione fu affidato, inoltre, l'incarico di risolvere la questione dei segretari e degli impiegati comunali.

Tra le due opposte tendenze che emersero in commissione - quella che voleva privilegiare l'obbedienza e l'efficacia del personale comunale, affidando al sindaco e alla giunta la potestà di nomina e di licenziamento, e quella che intendeva garantire il personale comunale da possibili soprusi al fine di svolgere il servizio in favore della comunità, riservandone al consiglio comunale l'assunzione ed il licenziamento – prevalse l'orientamento “*garantista*” e la nomina del segretario fu lasciata al consiglio.

La prima legge comunale e provinciale, e cioè l'allegato A) della legge n. 2248/1865, delinè un quadro normativo unico per tutti i Comuni, compiendo una vera e propria opera di distruzione nei confronti delle autonomie locali che già esistevano nei vari Stati pre-unitari.⁴

Il regolamento di attuazione della citata legge, dedicato agli enti locali, fu adottato con R.D. 8 giugno 1865, n. 2321. Esso suddivideva il Regno in province, circondari, mandamenti e comuni e prevedeva l'adozione, presso ogni Comune, di un organo base obbligatorio costituito dal Consiglio (elettivo e composto da un numero di membri in misura proporzionale alla popolazione residente), dalla Giunta, dal Segretario comunale (dipendente dell'ente locale).

Il Sindaco, che assolveva pure ai compiti di ufficiale del governo, veniva scelto, tramite decreto regio, tra i consiglieri eletti; al Prefetto erano conferiti poteri di controllo particolarmente incisivi sulle decisioni locali. Da allora, l'Italia appartenne al Prefetto⁵, quale suo esponente più autorevole.

Su questo tessuto si innesta la vicenda dei segretari comunali.

Essa deve essere percorsa ed analizzata alla luce dei processi di evoluzione del sistema amministrativo nel suo insieme.

⁴ BENVENUTI, cit, p. 535. Cfr.: S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Carocci, Roma, 2003.

⁵ M.S. GIANNINI, *L'ordinamento comunale e provinciale, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative e di unificazione sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica*, Neri Pozza, Vicenza, 1969, p. 30.

Tale normativa, quasi paradossalmente, per quanto concerne la figura del segretario, era, viceversa, rispettosa del principio di autonomia degli enti locali, anche a discapito dei profili a contenuto garantista propri di alcune legislazioni degli stati pre-unitari⁶.

La scelta del segretario era, infatti, di esclusiva competenza del comune; il Consiglio Comunale aveva precisamente il compito di nominarlo, sospenderlo e licenziarlo, limitandosi ad aggiungere solamente che *“la nomina non può avere luogo fuorché colle condizioni da stabilirsi con relativo regolamento approvato con Decreto Reale”*⁷; il relativo regolamento per l'esecuzione della legge comunale, d'altro canto, stabiliva che i segretari comunali, oltre ad essere maggiorenni ed esenti da condanne penali, dovessero *“aver riportato la patente di idoneità rilasciata dal Prefetto della Provincia in seguito ad esame subito innanzi apposita commissione.”*⁸

La legge per l'unificazione amministrativa del Regno lasciava dunque assoluta libertà ai comuni, prescrivendo solo l'obbligo della patente per gli aspiranti all'ufficio di segretario: non veniva previsto alcun altro vincolo per la scelta ed il licenziamento, né, tantomeno, erano rese indicazioni in merito al trattamento economico e al diritto

⁶ Come nel caso del Regno delle Due Sicilie, laddove il cancelliere-archivario, ai sensi della legge del 12 dicembre 1816, era nominato a vita e perché venisse privato dell'ufficio era necessaria una condanna penale o una misura disciplinare motivata da gravissime mancanze nell'esercizio delle funzioni affidategli.

⁷ Art. 87, legge comunale e provinciale del 1865.

⁸ Art. 18 del regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale.

alla pensione. Nonostante le numerose attribuzioni ed incombenze di rilevanza statale affidategli, tra il Comune ed il Segretario intercorreva un contratto di locazione d'opera e l'unico strumento di difesa della loro condizione era l'azione in giudizio dinnanzi ai tribunali ordinari.⁹

Il segretario godeva di ampio coinvolgimento nell'espletamento dell'attività pubblica, tanto che gli erano attribuite nuove e molteplici competenze da parte dello Stato, che ne valorizzavano il ruolo e lo status: egli, infatti, *“era responsabile di ogni incombenza che debba essere disimpegnata dall'ufficio comunale”*; ogni anno doveva riferire al prefetto *“dell'esecuzione data ai lavori che all'ufficio comunale impongono nell'interesse dello Stato, ai termini di legge o regolamenti generali”*. Tra questi bisognava elencare tutti i lavori relativi alle spese obbligatorie per legge, alla pubblicazione delle leggi stesse, ai certificati di pubblica sicurezza, alle liste dei giurati, alle strade comunali, ai monumenti, ecc.¹⁰

I segretari comunali, nell'esecuzione delle svariate attribuzioni, erano posti sia sotto la sorveglianza dell'autorità comunale che sotto quella prefettizia. La legge assegnava al prefetto o al sotto-prefetto la facoltà di accertare il regolare svolgimento degli uffici comunali, e, nel caso venissero riscontrate omissioni o inefficienze, gli stessi avevano il potere di nominare un commissario per la

⁹ Impiego negli enti locali, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 377.

¹⁰ G. B. CESERETO, *il Segretario Comunale*, in *Il Digesto italiano: enciclopedia metodica ed alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, Torino, 1891-96, vol. XXI.

trattazione ed adozione degli atti in ritardo. La spesa relativa alla spedizione era posta a carico del segretario e degli altri impiegati comunali ai quali risultava imputabile l'accertata negligenza.

Di fatto, le accresciute competenze del segretario determinarono una crescita del suo potere di influenza, accentuando così la conflittualità interna verso gli amministratori locali; il suo continuo relazionarsi col prefetto ed il richiamo ai vincoli giuridici, si mostrava ai loro occhi quale forma di limitazione alla loro volontà politica o come una pressante azione di ingerenza statale nella sfera di autonomia locale.¹¹ Il segretario, infatti, assumeva, contemporaneamente, le vesti di funzionario statale, e cioè di strumento di trasmissione di un potere che emanava dal centro verso la periferia, e di organo del comune, quale mediatore tra le istanze locali e i precetti legislativi generali ed astratti.

Si trattava di occupare una difficile posizione, in quanto la legge attribuiva loro un doppio ruolo che ne faceva i custodi della legge presso i Comuni, ma, in un certo qual modo, anche rappresentanti delle autonomie locali verso la legge. Alessandro Corso, a tal proposito, osservava come il segretario comunale lavorasse *“più pel governo che pel Comune”*.¹²

¹¹ O. SEPE, *Il sistema del controllo e di vari controlli sui Comuni*, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, Neri Pozza, Vicenza, 1967, pp. 179 e ss.

¹² A. CORSO, *Nuovo commento alla legge comunale e provinciale 4 maggio 1898*, Pietrocola, Napoli, 1900, p. 44.

All'opposto dell'implementazione delle competenze, la loro condizione economica, come autorevolmente rilevato dalla dottrina del tempo, era assai precaria e disagiata,¹³ tanto che venne più volte riconosciuta dallo stesso Parlamento la necessità di migliorarne l'attuale assetto. Assai vivaci discussioni furono aperte sull'argomento: in particolare, in commissione alla Camera dell'8 marzo, 19 petizioni sollecitavano la fissazione per legge del minimo salariale, del diritto alla pensione, e che, in ipotesi di licenziamento, venisse attivato il ricorso alla deputazione provinciale, rendendo applicabili a tale figura le medesime cause applicate agli impiegati governativi ai fini del licenziamento¹⁴.

Nell'ideologia liberale era radicato il convincimento secondo cui le garanzie che la legge dello stato avrebbe dovuto fornire, per quanto giuste, confliggevano con la libertà e la discrezionalità del comune: tutto ciò impediva, nel pensiero dell'epoca, l'accoglimento delle istanze dei segretari, nonostante le loro continue pressioni. Il timore di menomare le libertà comunali e di compromettere le funzioni mediatrici del segretario comunale, lasciava la categoria priva di qualsiasi garanzia legale. Tale indifferenza si consumava in un periodo storico che, di

¹³ C. ASTENGO, *Guida amministrativa, ossia Commento alla legge comunale e provinciale*, Cecchini, Roma, 1889.

¹⁴ L'elenco analitico delle istanze, petizioni, memorandum, presentati al Ministero dell'Interno dal 1974 al 1891, aventi lo scopo di promuovere il miglioramento del trattamento economico del segretario, si trova in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legisl. XXI, sess. 1900-01, Documenti – disegni di legge e relazioni, n. 191 –A. Si susseguono gli interventi dell'on. Brunetti, dell'on. Sanguinetti, del Ministro Cadorna.

contro, vedeva l'affermazione di maggiori protezioni, sotto il profilo giuridico, sociale ed economico, degli altri impiegati dello stato, previste dal R.D. 24 ottobre 1866, n. 3306.¹⁵

Nonostante l'uniformità ordinamentale, risulta dalle indagini conoscitive di Stefano Jacini e da Leopoldo Iachetti, e dalle denunce di Pasquale Turiello, la povertà delle condizioni economiche e sociali, l'incompetenza del personale amministrativo e la disomogeneità delle maggioranze locali rispetto al governo¹⁶.

Nel corso del primo decennio unitario, si sviluppò senza soste lo spinoso dibattito sul decentramento e sulle conseguenze del modello di rapporti centro-periferia consacrato dalla legge di unificazione amministrativa. Si decise così, su iniziativa della Camera, di svolgere un'indagine conoscitiva da affidare al Ministro dell'interno, Girolamo Cantelli. Il Ministro, con circolare del 18 gennaio 1869, chiese ai prefetti di fornirgli risposte in merito a quale fosse il limite entro il quale potesse esplicarsi l'autonomia dei comuni e delle province, senza con ciò esautorare l'attività dell'autorità governativa, ritenuta più che mai indispensabile per garantire il rispetto della legge e mantenere l'armonia tra gli interessi generali. Tale inchiesta

¹⁵ Il Segretario comunale di Regalbuto, in provincia di Catania, Serafino Marrano, a tal proposito faceva rilevare *“la disgrazia che questo principio di libertà Municipale debba propugnarsi a tutte spese dei segretari comunali”*. Cfr., S. Marrano, *Sulla necessità e giustizia di riformare la legge comunale per migliorare la condizione dei segretari comunali*, Stab. Tipografico Caronda, Catania 1868.

¹⁶ F. DE SANCTIS, *Un viaggio elettorale: seguito da discorsi biografici, dal taccuino parlamentare e a scritti politici vari*, a cura di N. Cortese, Einaudi, Torino, 1968

dimostrò il permanere, tra i prefetti, di una vasta e consolidata opinione sulla immaturità degli enti locali a ricevere nuove concessioni di autonomia.

L'assetto delineatosi nel 1865 trovò poi conferma nella seconda legge di unificazione amministrativa (del 30 dicembre 1888, n. 3865, e nel T.U. 10 febbraio 1889, n. 5921), con cui Crispi introdusse l'elezione dei sindaci dei comuni maggiori e dei presidenti delle deputazioni provinciali, al posto dei prefetti.

In questo contesto, la provincia cominciava ancor di più a configurarsi come ente intermedio tra lo Stato e i comuni, assumendo le vesti di ente territoriale politico-amministrativo, nonché di circoscrizione per l'esercizio delle attività dell'amministrazione periferica dello Stato.

Al riguardo, è assai emblematica l'istituzione, presso le prefetture, della Giunta provinciale amministrativa, organo di controllo dell'amministrazione governativa nei confronti degli atti e delle attività dei Comuni.

Ritornando al segretario comunale, la legislazione del periodo ne accelera in modo definitivo la mutazione della configurazione giuridica in senso pubblicistico.

Va ricordato, infine, che nell'Italia dell'epoca non esisteva ancora un sindacalismo dei segretari o degli impiegati comunali, ma soltanto alcune associazioni professionali; esisteva però una pubblicistica di carattere tecnico-giuridico, che non solo avrà una fioritura rilevante con l'aumentare della produzione normativa in materia, ma svolgerà uno straordinario ruolo di portavoce dei problemi e

delle esigenze della categoria, che contribuiranno alla svolta in senso pubblicistico dello *status*.¹⁷

Le numerose modifiche, aggiunte e correzioni apportate a tale ordinamento negli anni seguenti, non incideranno nella sostanza e nella scelta di fondo della legislazione originaria, continuando a disattendere le aspirazioni autonomistiche dei comuni e portando in sé *“quel vizio d’origine che le mutate esigenze politiche, i presupposti giuridici e le stesse conoscenze tecniche hanno ingigantito e che la Costituzione repubblicana del 1948 ha reso intollerabile.”*¹⁸

III.2. IL SEGRETARIO AL VERTICE DEGLI IMPIEGATI COMUNALI.

Com’è stato già rilevato, la legge n. 2248, promulgata il 20 marzo 1865, rappresenta il primo codice amministrativo del nuovo Stato; gli allegati fondano l’unificazione amministrativa del Regno, dettando una nuova disciplina in materia di enti locali.

La nuova legge, nell’ispirarsi sostanzialmente alla legge Rattazzi del 1959, ne riproduce alcuni istituti nell’identico testo, malgrado la contrarietà manifestata da

¹⁷ ROMANELLI R., *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra pubblico e privato. I segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna, 1898

¹⁸ MARZOLA F., cit., p. 34

Cavour di estendere a tutto il paese una normativa basata su criteri paternalistici ed autoritari.¹⁹

Pur volendo attribuire agli enti locali una parvenza di autonomia mediante il riconoscimento della rappresentanza elettiva ed il controllo sui comuni attribuita alla Deputazione provinciale - espressione non già del governo, ma del corpo elettorale - la nuova legge mantiene una matrice accentratrice, continuando ad attribuire al re la nomina del sindaco, che la letteratura d'ispirazione liberale ed autonomistica giudica come un elemento che riduce gli organi locali a strumento del partito governativo.²⁰

Nel confermare il modello prefettizio di origine francese, alternativo a quello austriaco, la nuova legge accoglie un altro principio della legislazione francese: l'uniformità nella disciplina dei comuni, ai quali è affidata l'esecuzione delle scelte operate dalle leggi dello Stato; i prefetti, invece, sono posti a capo delle circoscrizioni provinciali, con funzione di indirizzo e di controllo. E' chiaro che parlare, in siffatte condizioni, di autonomia e di indipendenza da parte degli enti locali è senz'altro assai improbabile.²¹

L'articolazione territoriale viene mantenuta in comuni, province, circondari e mandamenti, come nel precedente assetto piemontese, e gli organi comunali sono

¹⁹ ORSI BATTAGLINI, *Stato liberale e "sistema delle autonomie"*, in *Democrazia e Diritto*, 1976, n. 4, p. 741

²⁰ PAVONE C., *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1969

²¹ MIGLIO G., *Unificazione amministrativa*, in *La formazione dello Stato unitario*, Milano, 1963

costituiti dal consiglio comunale, che elegge la giunta, e dal sindaco, nominato dal re tra coloro che siedono in consiglio.

Al sindaco, che resta in carica per tre anni, sono confermati i compiti di capo dell'amministrazione locale ed il ruolo di ufficiale di governo.

I consiglieri, per essere eletti, devono essere contribuenti, alfabeti, di sesso maschile e *“non dediti abitualmente al delitto”*.

Il segretario, pur essendo assimilato agli altri impiegati comunali, assume, nella configurazione data dalla legge del 1865, una posizione di vertice, cui conseguono connesse responsabilità riferite a tutte le attività dell'ufficio comunale.²²

Nonostante alcuni accenni di marcato stampo pubblicitario, la legge del 1865 predilige tendere verso la privatizzazione del rapporto del segretario e degli impiegati, tant'è che li riconduce al contratto di locazione d'opera disciplinato dal codice civile del 1865.

Pur restando di competenza del consiglio nominare il segretario, la nuova legge inserisce elementi innovativi in ordine ai requisiti che lo stesso deve possedere: all'art. 87. n. 3, si afferma, infatti, che *“la nomina del segretario non può aver luogo, fuorché con le condizioni da stabilirsi con regolamento approvato con decreto reale”*, mentre l'art. 18 del Regolamento attuativo dell' 8 giugno 1865 stabilisce che *“nessuno può essere nominato segretario comunale, né*

²² MEOLI C., *Il Segretario comunale e provinciale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1988, pp. 1006 e segg.

percepire lo stipendio, se non giustifica, preventivamente, di avere riportato la patente d' idoneità dal prefetto della provincia, in seguito ad esame subito innanzi ad apposita commissione”.

La prevalente giurisprudenza dell'epoca attribuì alla patente di abilitazione all'ufficio il carattere di titolo esclusivo per la nomina, non ritenendo a questa equiparabile né la laurea, né il diploma di notaio o il titolo di professore universitario in materie giuridiche.²³

Nonostante le rinnovate esigenze di riconoscere ai segretari comunali ben altra condizione socio-economica “... fu quindi generale la sorpresa quando si vide che la nuova legge non sanciva disposizione alcuna per migliorare la sorte di tali funzionari, mentre, tenuto conto delle osservazioni fatte dai pubblicisti circa la necessità di nominare, soltanto, i segretari probi, onesti, ed intelligenti, prescriveva che la nomina dei medesimi non potesse aver luogo fuorché colle condizioni da stabilirsi con regolamento approvato con decreto reale. Certo quest'innovazione introdotta nella nomina dei Segretari risponde ad un bisogno generalmente sentito, ed è, sotto ogni aspetto, commendevolissima. Che, non giova a dissimularlo, grande era il numero di Segretari assolutamente incapaci, grandissimo quello degli insufficienti; ed era tanto più necessario riparare a tale inconveniente in quanto che, per le ampliate libertà e per la naturale tendenza dei comuni ad

²³ GIOVENCO L., *Il Segretario comunale e provinciale*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XVI, Torino, 1969, pp. 932 e segg.

associarsi per formare società più potenti, andava ogni dì crescendo l'importanza delle attribuzioni affidate ai segretari. Ma se sotto ogni aspetto opportuna e legittima ci sembra tale innovazione, non possiamo fare a meno di lamentare che non si sia la stessa resa completa, fissando un minimum per lo stipendio dei Segretari, ed obbligando il Consiglio comunale, quando credesse di licenziare il segretario, a constatarne i motivi con apposita deliberazione d'approvarsi dalla Deputazione provinciale."²⁴

Il commento sopra riportato è di Astengo, dapprima segretario comunale, e, poi, Prefetto, Consigliere di Stato, Deputato, Senatore: dal suo discorso è facile trarre il momento di passaggio tra la condizione negativa vissuta dai segretari nel periodo della Restaurazione ad una forma di maggiore considerazione e tutela, che, da lì a poco, diventerà di tipo pubblicistico.

La storiografia del tempo giudica, infatti, assai qualificante per la categoria, tanto sotto il profilo professionale che etico, l'introduzione di requisiti indispensabili per assolvere alle funzioni di segretario. La patente di abilitazione, non solo è rilasciata dall'autorità statale, previo il superamento di un esame davanti ad una apposita commissione composta dal Prefetto, da un segretario della Prefettura e da un segretario comunale scelto dal Prefetto, ma gli stessi programmi, regole e tempi dell'esame, titoli dei temi e, persino, i quesiti da proporre

²⁴ ASTENGO C., *Guida amministrativa*, Milano, Pirola, 1865, p. 283

all'orale sono predisposti dalla capitale uguali per tutte le province, fino ad essere oggetto di approvazione da parte del Ministro anche i verbali delle commissioni.²⁵

Con l'intensificarsi dei controlli statali sull'attività dei comuni, aumentano anche i controlli del Prefetto sull'attività del segretario - al quale vengono affidate nuove competenze e responsabilità - che è tenuto ad inviare una circostanziata relazione annuale sul lavoro svolto.²⁶

Sul segretario comunale, grava, dunque, il peso del potere centrale, in linea con la filosofia ispiratrice della prima legge unitaria.

A proposito delle responsabilità del segretario in relazione all'intera attività amministrativa del Comune, Schiera scriveva: *“non si può non rimanere stupiti della semplicità con cui mediante due semplicissime norme tecniche, è stato dal legislatore superato ogni ostacolo all'ingerenza diretta del governo centrale negli affari locali, in contrasto col principio di autonomia”*²⁷

Sebbene fosse unanimemente riconosciuta l'importanza e la complessità delle funzioni che il segretario era chiamato a svolgere, non esistevano strumenti giuridici ed economici a garanzia della sua figura. Pur rivestendo il ruolo di vertice rispetto agli impiegati comunali, continua ad essere nominato, sospeso e licenziato dal consiglio comunale, senza che quest'ultimo abbia l'obbligo di rendere

²⁵ ROMANELLI R., cit, p. 81

²⁶ CERESETO G.B., *Il Segretario comunale*, in Digesto italiano, vol. XXI, Torino, 1896, p. 243

²⁷ SCHIERA P., *I precedenti storici dell'impiego locale in Italia*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 64

una motivazione, sottoponendolo, così, di fatto, a condizionamenti di carattere politico.

A incrementarne ancora di più le difficoltà di tutela, contribuiva il sistema di giustizia amministrativa dell'epoca, di cui all'allegato E della legge n. 2248/1865, che assegna alla stessa autorità amministrativa la competenza a conoscere delle controversie relative ad "*affari*" non inerenti a diritti civili o politici, attribuiti alla cognizione del giudice ordinario.

Pare, pertanto, come la prima legge di unificazione non abbia, nel suo *complesso*, migliorato lo *status* giuridico ed economico del segretario comunale: pur elevando la dignità dell'ufficio (mediante la necessità di conseguire una speciale patente d'idoneità), conferma la precedente disciplina, priva di garanzie a difesa di una posizione di grande responsabilità, e lo assoggetta al costante controllo del Prefetto.

La Corte di Cassazione, soltanto a seguito di un tortuoso susseguirsi di orientamenti giurisprudenziali, attribuirà al Prefetto il compito di tutelare il segretario, almeno fino a quando non verrà creata, nel 1889, la IV sezione "*giurisdizionale*" del Consiglio di Stato, fermo restando la giurisdizione del giudice ordinario in materia di risarcimento del danno, una volta accertata la lesione del diritto soggettivo all'integrità delle proprie funzioni.

L'unificazione amministrativa del Regno prevalse persino sullo stesso progredire dell'unificazione popolare e sociale dell'Italia.²⁸

I segretari, nella definizione del nuovo assetto statutale, si rivelarono personaggi chiave, in quanto divennero protagonisti dei processi di divulgazione delle norme e delle procedure, ai fini della generale trasmissione della cultura amministrativa.²⁹

Augusto Monti, nel 1922, scriveva su "La Rivoluzione liberale" di Piero Gobetti: "*L'Italia non aveva, quando nacque, quella che si chiama l'attrezzatura dello stato moderno: la burocrazia gliel'ha data, la burocrazia è l'attrezzatura moderna dell'Italia, potenza europea. L'Italia non aveva, e neanche ha, una classe dirigente: la burocrazia ha dovuto, purtroppo, fare lei da classe dirigente, ed il prefetto e il segretario comunale hanno di fatto governato l'Italia*".³⁰

L'azione amministrativa dei segretari fu accompagnata dall'estrema vivacità ed eterogeneità della stampa periodica specializzata: accanto alle grandi riviste giuridico - accademiche, ai repertori fondamentali della giurisprudenza dello stato, nacquero, in maniera spesso

²⁸ In tal senso, F. BENVENUTI, *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, Neri Pozza, Vicenza, 1969, pp. 70 e ss.; *ibidem*, G. Berti, *Amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova, 1994, p. 232.

²⁹ Si veda, ancora, R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra vitati e pubblico: i segretari comunali in Italia, 160-1915*, il Mulino, Bologna, 1989.

³⁰ A. MONTI, *Note sulla burocrazia. Attivo e passivo della burocrazia*, in la "Rivoluzione Liberale", 1922, 13 (14 maggio).

indipendente, riviste, annuari, giornali, bollettini prontuari, che assunsero il ruolo di spiegare l'attività amministrativa locale, perché contenenti una densa rassegna di giurisprudenza, circolari ed atti ufficiali, tra cui le direttive dei prefetti, bandi di concorso, le principali scadenze dell'amministrazione locale, moduli e schemi burocratici, prontuari amministrativi o tecnici.³¹

Tra questi, alcuni divennero punti fermi per la formazione e l'aggiornamento degli impiegati locali, e strumenti di ausilio per l'applicazione della norma al caso concreto. Basti qui citare il “Manuale degli amministratori comunali e provinciali e delle opere pie”³², oppure “La rivista amministrativa del Regno”³³, “Il consigliere dei comuni, delle opere pie e delle province. Monitore degli amministratori, dei segretari, degli attori e dei tesoreri”.

Si distinguevano pure: “Il segretario comunale”, che vide la luce sul finire degli anni settanta sotto la direzione di Guglielmo Nardi; “La Vita del Comune italiano. Rivista critica di legislazione, dottrina, giurisprudenza e Cronaca dei Comuni”, diretta dal segretario capo del Comune di Napoli, Michele Capalozza, con la collaborazione di due redattori,

³¹ G. MELIS, *La burocrazia e le riviste: per una storia della cultura dell'amministrazione*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, 1987, 16, p. 63.

³² Fondato nel 1812 dal senatore e consigliere di Stato, Astengo, il periodico fu molto diffuso; le edizioni cessarono durante la seconda guerra mondiale, per poi riprendere, nel 1959, con il titolo “Manuale Astengo”. Cfr., Leonardis, *L'età liberale*, cit., pag. 39, n. 22.

³³ Questa rivista, fondata nel 1861 da Vincenzo Aliberti, segretario di prima classe al ministero dell'Interno, godeva di particolari rapporti e benefici con il medesimo Ministero, tanto da recare nella testata la dicitura “Giornale ufficiale delle amministrazioni centrali e provinciali, dei comuni, e degli istituti di beneficenza”. Cfr., Leonardis, *L'età liberale*, cit., pag. 39, n. 23.

anch'essi segretari comunali, Camillo Capalozza e Carmine Toro, che fu pubblicata dal 1903 a Napoli, e veniva distribuito tre volte al mese; «Rivista dei Comuni, delle Province e delle Opere Pie», fondata nel 1904 da Cesare Camera, segretario del Comune di Firenze; “Il Municipio italiano”, fondato dal segretario comunale Eutimio Chigi, più tardi eletto senatore, che divenne nel 1900 organo della Federazione Nazionale tra gli impiegati comunali ed i segretari³⁴.

A tali riviste si poteva accedere in gran parte mediante abbonamento; esse contenevano, oltre a rassegne di giurisprudenza, discussioni dottrinarie e soluzioni di casi pratici.

Fu proprio grazie al contributo di queste opere che i segretari comunali, nel fondare una tradizione amministrativa di tipo unitario, poterono manifestare le proprie idee e rivendicazioni a costituirsi ceto e divenire categoria, ai fini dell'elevazione sociale della classe.

III.3. IL SEGRETARIO COMUNALE TRA LA SFERA DEL PRIVATO E DEL PUBBLICO.

La citata legge del 1865 rappresenta senz'altro il tentativo di mediare princìpi, posizioni culturali e filosofie istituzionali divergenti; non deve sorprendere, quindi,

³⁴ Cfr., Leonardis, *L'età liberale*, cit., pag. 41.

come, una volta approvata, si sia susseguita una stagione di proposte, iniziative e pressioni per la sua riforma.

Mentre lo Stato liberale riservava alle pubbliche istituzioni compiti e funzioni marginali, lo Stato a regime amministrativo, al contrario, interviene nella società civile e nell'economia.³⁵

Naturale conseguenza di tale passaggio, è l'assunzione, da parte degli enti locali, di un ruolo strategico nella stessa attività pubblica attraverso l'attribuzione di una serie di funzioni che valorizzano l'apparato burocratico in genere, e la figura del segretario comunale, in particolare. Altro corollario è la sottoposizione di atti e procedure di livello locale, troppo spesso adottati da organi composti da soggetti semi-analfabeti,³⁶ al controllo degli organi di governo statale,

Con l'innalzarsi del potere del segretario, si accende la conflittualità nei confronti degli amministratori locali, i quali ritengono che l'invadenza tecnico-giuridica del segretario possa limitare i propri poteri.

La categoria, viceversa, acquisisce maggiore consapevolezza in merito alla contraddizione esistente tra l'aumento, da una parte, delle responsabilità loro affidate e, dall'altro, la continua mancanza di idonei strumenti di

³⁵ GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Laterza, Bari, 1976

³⁶ RUGGE F., *La "città che sale": il problema del governo municipale di inizio secolo*, in M. BIGARAN (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Franco Angeli, Milano, 1986.

garanzia e protezione della loro posizione giuridica ed economica.

A fomentare il disagio dei segretari contribuisce il R.D. 24 ottobre 1866, n. 3306, recante la disciplina per l'assetto e la strutturazione organizzativa e funzionale dei Ministeri, che comincia a prevedere una serie di tutele per gli impiegati statali.

Nel corso degli anni '70 matura la "*questione dei segretari*" nel dibattito politico, sia perché sollecitata dalla sempre maggiore insofferenza della categoria, sia perché alimentata dall'incalzante opera di pressione esercitata dai mezzi pubblicitari di divulgazione ai quali si accennava in precedenza.³⁷

Comincia la lotta per la rivendicazione di diritti della classe dei segretari: molte sono le petizioni presentate al Parlamento. Sorge un movimento di forte aggregazione tra le diverse associazioni allora esistenti. Aumentano le lamentele della categoria dei lavoratori comunali, rispetto al diverso trattamento riservato sia agli impiegati dello Stato sia ai maestri, considerato che molti aspetti dello stato giuridico ed economico sono definiti dalla legge e non già lasciati alla libera contrattazione delle parti.

L'8 marzo del 1868, furono discusse in commissione alla Camera ben trentadue petizioni di segretari, che chiedono rimedi alla loro condizione giuridica ed economica. Pur comprendendo alcune delle loro legittime

³⁷ GIACOBELLI G., *Lo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali*, Nocchioli, Firenze, 1955, p. 4.

aspettative, la Commissione si esprime ponendo l'accento sul fatto che non sia possibile diminuire la libertà, l'autonomia ed i poteri municipali: tale decisione appare più comprensibile se soltanto si pensi che in aula erano presenti almeno 150 sindaci.

Le esigenze prospettate dalla categoria contrastavano, infatti, con l'affermazione delle autonomie locali. Non v'era, tuttavia, una lesione imputabile alla "destra" al potere, né alla "sinistra" all'opposizione, sebbene le simpatie dei segretari cominciassero a confluire proprio verso quest'ultima compagine politica.³⁸

La sinistra, infatti, pur riconoscendo la libertà degli enti locali e pur non volendo allargare il modello pubblicistico all'ente locale, intendeva riformare la legge comunale e provinciale nel senso di garantire, comunque, i diritti fondamentali dei segretari e degli impiegati comunali allo svolgimento di libere contrattazioni.

Nella relazione di Marazio sul progetto di riforma alla legge comunale e provinciale, presentato alla Camera il 7 dicembre 1876 dall'on.le Nicotera, si rinviene un'ulteriore traccia di quale fosse la posizione giuridica del segretario; si ritrovano, inoltre, alcuni interessanti appunti sulla figura del segretario, che in sintesi si riportano affinché possa essere meglio compresa il contesto storico-politico del tempo: *"Argomento spinoso quello dei segretari comunali. Inutile dire dell'importanza del loro ufficio (che) è sentita e riconosciuta universalmente specialmente nei piccoli centri*

³⁸ CAPONE A., *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi*, ristampa, Editori associati, Milano, 1996

(ove) il segretario comunale è l'anima dell'amministrazione comunale (...) Provvedere alla sorte di questi impiegati, è assicurare (...) il buon servizio del Comune (...) cosa che deve premere anche allo Stato (...) è necessario che la condizione di questi ufficiali amministrativi sia migliorata e garantita, il che non può farsi senza mettere un po' le mani nell'autonomia dei comuni...”

La Commissione parlamentare, in quell'occasione, propose un articolo a tutela dei legittimi interessi del segretario comunale rispetto agli arbitri del consiglio comunale, che stabiliva: *“Nel caso di licenziamento senza motivi gravi e giustificati, il segretario comunale avrà diritto ad un'indennità equivalente ad un semestre di stipendio”*.

Dopo il primo esperimento di un Congresso nazionale tenutosi a Lodi nel 1869, i segretari comunali si riuniscono, nel febbraio del 1881, a Roma: qui avanzano precise rivendicazioni giuridiche ed economiche, pur senza chiedere particolari garanzie pubblicistiche; nel qualificarsi, in buona sostanza, ancora quali impiegati comunali, pretendono uno *status* che sia protetto dalla legge, ma anche dai regolamenti dei consigli comunali, e insistono per l'attivazione, in caso di conflitti, di un procedimento del contenzioso amministrativo.³⁹

Giunge nello stesso anno una prima risposta a tali rivendicazioni, da parte di Depretis, ma, paradossalmente, con un decreto, che anziché attribuire al segretario alcuni

³⁹ ROMANELLI R., cit., pp. 121 e segg.

diritti di segreteria in precedenza assegnatigli, li fa confluire direttamente in favore del comune.

Si aggiunse quindi alla “*questione dei segretari*” la “*restituzione dei diritti*”: saranno esperiti, nell’ambito dei vari progetti di legge di riforma dell’ordinamento locale, diversi tentativi per affrontarla e risolverla. Depretis apparve comunque piuttosto sensibile alle rivendicazioni dei segretari tanto che, in un progetto di riforma dell’ordinamento locale presentato alla Camera nella seduta del 25 novembre 1882, arrivò ad affermare: “...*tutti sappiamo quale sia l’importanza degli uffici del segretario, il quale nella maggior parte dei comuni è, in fatto, la vera forza motrice dell’amministrazione. Ufficiale pubblico, i cui verbali ed atti fanno fede fino a querela di falso, responsabile di ogni incombenza che debba essere disimpegnata dall’ufficio comunale, gravato da attribuzioni molteplici, importanti, delicate, ragion vuole che la sua posizione sia resa tale da corrispondere alla gravità delle sue funzioni... lo Stato non può disinteressarsi in una questione che riguarda il regolare andamento dell’amministrazione locale per la ragione fondamentale che tale andamento è elemento necessario dell’amministrazione generale per le molte attribuzioni che ha il Comune in relazione allo Stato*”.

Anche la relazione della Commissione parlamentare al progetto Depretis contiene alcuni elementi di riflessione sulla condizione del segretario, che si ritiene di dover riportare, in quanto sintetizza le posizioni l’imprescindibile

intreccio che lega il segretario al processo di evoluzione storico-giuridica delle autonomie locali ed ai rapporti di queste con il potere centrale.

“La Commissione – dice la relazione – si mantenne lontana dalle due opinioni estreme, da quella cioè che a nome dell’autonomia comunale vorrebbe lasciare in balia assoluta dei comuni gli impiegati comunali, e dall’altra che volendo l’intervento del governo dappertutto, vorrebbe che questo ne facesse un’istituzione assimilabile ai suoi dipendenti. Indubbiamente la prima opinione è quella che si confà al noto principio che i corpi locali debbono liberamente amministrarsi, e che per godere di tale libertà, possono scegliere e mutare i loro dipendenti, ma come lo stesso Governo impone a sé dei freni e delle leggi sullo stato dei suoi dipendenti, affinché questi non restino in balia dei reggitori, senza venire meno alla sua libertà di governare, così si possono garantire per legge alcuni diritti agli impiegati dei corpi locali, senza offendere la loro libertà di amministrare. Mossa da questo concetto la Commissione accetta le proposte ministeriali sui segretari comunali (fissazione del minimo di stipendio, il segretario nominato per la prima volta dura in ufficio due anni, conferme successive non meno di sei anni, dopo due sessenni può essere confermato a vita, non potrà essere licenziato prima del termine senza motivata deliberazione del consiglio comunale, spetta alla Commissione provinciale amministrativa la cognizione dei motivi di licenziamento del segretario, ecc...) però non le estende

agli impiegati comunali... perché il capo dell'ufficio comunale (segretario) è il solo responsabile di fronte all'Amministrazione”.

Il progetto Depretis venne trasformato in legge, ma il periodo di governo della Sinistra sembrò voler riconoscere al segretario comunale un più alto profilo⁴⁰, in quanto ne consolidò il ruolo nell'ambito amministrativo locale, in aderenza ad una altrettanto significativa visione delle autonomie locali, che Francesco Crispi porterà a compimento con le ben note riforme che caratterizzeranno il suo governo,⁴¹ nel quale *“per quanto possa apparire contraddittorio, accanto ad una apertura verso le esigenze dell'autonomia vi è chiara la volontà di recupero della efficacia e della incisività del controllo governativo nei riguardi dell'amministrazione locale e, quindi, paradossalmente, il rilancio di un neocentralismo su basi razionalizzate e rese compatibili con la variata composizione del corpo elettorale.”*⁴²

Il disegno di legge Crispi del 1887, che sarà trasfuso in legge 30 dicembre 1888, n. 3865, consente alle diverse ed opposte opinioni, che ancora caratterizzano il dibattito politico sull'ordinamento locale e sui segretari comunali, di manifestarsi con maggiore chiarezza.

⁴⁰ CAROCCI G., *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Einaudi, Torino, 1956

⁴¹ AIMO P., *La seconda unificazione amministrativa: le riforme crispine (1888-1890)*, in *Amministrare*, 1986, 2

⁴² BALSAMO G. e LAURO R., *Il Prefetto della Repubblica*, Maggioli, Rimini, 1992, p. 261

Uno dei maggiori interpreti della posizione liberale-conservatrice, fautore di una radicale privatizzazione, è Sonnino, che vede nella categoria dei segretari *“lo strapotere”* ed il *“mandarinato”* nei comuni. Egli sostiene, ad esempio, che non può essere concessa ai segretari *“l’inaMOVibilità”* richiesta, perché, in questo caso, non è in discussione la garanzia dell’indipendenza del giudizio nell’interpretare la legge, come per i magistrati, ma la semplice esecuzione dell’indirizzo amministrativo della maggioranza del governo locale; inoltre, la libera contrattazione fra le parti nel mercato, garantisce l’affermazione dei *“migliori”*, eliminando, o comunque emarginando, i *“meno buoni”*, dei quali gli amministratori possono ancora giustamente liberarsi.

Esattamente contraria è la tesi dei fautori di garanzie a favore dei segretari e dei dipendenti degli enti locali. Tra questi, si riporta, ad esempio, l’opinione dell’on.le Bonasi, il quali chiarì che ogni qual volta *“si domanda che lo stato degli impiegati venga guarentito non si vuole scioglierli da ogni vincolo di disciplina, affrancarli da qualsiasi soggezione gerarchica: si vuole semplicemente preservarli contro gli arbitri, contro i favori e contro gli errori di chi è assunto ad un pubblico ufficio...perciò senza arrivare a riconoscere negli impiegati comunali una completa inamovibilità vorrei senza togliere ai comuni la facoltà di licenziare gli impiegati indegni della loro fiducia, si dessero, però, a questi sufficienti ripari contro gli arbitri ed i soprusi, pericolosissimi quando le decisioni da cui*

dipendono le loro sorti sono in balia di maggioranze mobili, irresponsabili e perfino anonime”.

Il progetto Crispi, come anticipato, diviene la legge 30 dicembre 1888, n. 3865: da essa sono generati, immediatamente dopo, il primo testo unico approvato con R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921, recante la nuova codificazione dell'ordinamento comunale, ed il Regolamento approvato con R.D. 10 giugno 1889, n. 6107.

La legge comprime ancora di più l'ordinamento degli enti locali, secondo quel disegno neocentralista che preme anche per la contestuale centralizzazione della burocrazia.

Il disegno di legge originario non conteneva specifiche proposte per i segretari e gli impiegati comunali: sarà la commissione della Camera dei Deputati ad inserire nuovi elementi, prendendo spunto però da alcune delle garanzie contenute nel progetto Depretis (come la riconferma sessennale del segretario, dopo un biennio di prova, ed un quorum speciale per il licenziamento, nonché l'apertura dei rimedi giurisdizionali amministrativi in doppio grado).⁴³

La nuova codificazione sull'ordinamento locale, per quanto riguarda il segretario, in realtà, conferma la nomina consiliare ed il possesso della patente prefettizia quale requisito per la nomina, aggiungendo che, per le attribuzioni non contemplate dalla legge, fa testo la “*capitolazione*”.

⁴³ Si noti però come il giudice amministrativo del tempo continuasse ad essere un organo del potere esecutivo, ragion per cui il giudizio non poteva considerarsi imparziale.

Vengono però introdotte alcune garanzie contro i licenziamenti ingiusti e fissata una durata minima delle convenzioni, trascorso il primo biennio di prova.

Il Regolamento codifica i programmi d'esame per la patente, che, secondo un disegno di continuità rispetto alle competenze giuridico – contabili del segretario, consistono in tre prove scritte: un quesito di aritmetica sulle quattro operazioni, la stesura di una deliberazione e di un rapporto al Prefetto, la soluzione di due quesiti in materia di amministrazione comunale.

Sebbene la legge Crispi avesse optato per la centralizzazione della burocrazia, non si sopì il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla natura pubblica o privata del rapporto di impiego comunale, tanto che affiorò l'esigenza di definire con legge tale rapporto, fino ad ora concepito come locazione d'opera, regolata dal codice civile, come confermato nel 1884 dalla stessa Corte di Cassazione.

In particolare, sorse il bisogno di sottrarre il dipendente pubblico alle decisioni discrezionali dell'Amministrazione, si diffuse la consapevolezza che la stabilità del posto fosse un bene giuridico del dipendente e che una migliore organizzazione del personale richiedesse una disciplina legale delle assunzioni, la definizione delle carriere e degli avanzamenti, ecc...⁴⁴

Come anzidetto, nello stesso tempo, il Parlamento emanava una serie di norme recanti una disciplina in senso

⁴⁴ GIANNINI M.S., *L'impiego pubblico*, in Enciclopedia del diritto, vol. XX, p. 297

pubblicistico del rapporto di lavoro dei dipendenti centrali e periferici dello Stato, che determinava parecchie obiettive perplessità rispetto al differenziato quadro esistente tra impiegati comunali e impiegati statali.

Bisogna attendere l'emanazione del Regolamento approvato con R.D. 19 settembre 1899, n. 394 per assistere al parziale avvio della configurazione del rapporto di impiego del personale comunale, compreso il segretario, come istituto di diritto pubblico.⁴⁵

Particolare importanza rivestì l'art. 65 di detto regolamento, che obbligò i Comuni ad adottare disposizioni generali, sia pure di rango regolamentare e locale, per i propri impiegati e salariati, in sostituzione quindi del contratto di diritto privato.

Ai predetti regolamenti comunali fu attribuito il potere di stabilire: la tabella organica (qualifiche e retribuzioni), i requisiti per la nomina, le attribuzioni, i diritti e i doveri del personale comunale, la prefigurazione delle mancanze disciplinari e delle sanzioni, gli eventi che comportano l'avanzamento, l'interruzione e l'estinzione del rapporto.

Non v'è chi non veda come questa prima fase della legislazione unitaria, appaia perciò fortemente caratterizzata dalle riforme di fine secolo, promosse da Francesco Crispi, che, lette nel loro complesso (la riforma elettorale, dell'obbligo scolastico, della sanità, delle istituzioni di

⁴⁵ D'AUTILIA M.L., *Lo sviluppo storico dell'impiego pubblico locale dall'Unità all'Italia repubblicana*, in G. Rolla (a cura di), *Il personale comunale e provinciale*, UTET, Torino, 1996

beneficenza, del Ministero dell'Interno, oltre che dell'ordinamento locale), descrivono il passaggio da un sistema post-unitario oligarchico, in cui le competenze di gestione e di controllo erano indistinte, ad un sistema più aderente alle esigenze di partecipazione politica allargata.⁴⁶

Si tratta comunque di un contesto di promozione dello sviluppo “*guidato*” dei sistemi di governo locale, nel quale ben si innesta un processo di innovazione burocratica, prima analizzato, interno alle amministrazioni locali, che ha la sua chiave di lettura nella riconosciuta stabilità del segretario comunale.

Nel periodo crispino si innescano, pertanto, alcune fondamentali modificazioni, pur nella complessiva ripetitività delle norme che riguardano il segretario comunale, rispetto alla legislazione precedente: “*se le amministrazioni non abbandonano ancora un'idea degli impiegati da self-governement di stampo liberista, si profila ormai un cambiamento del tipo di lavoro. Dall'unificazione al 1890 (...) cresce anche una certa attenzione della pubblica opinione che, sia pur moderatamente, anche per effetto delle nuove leggi elettorali, è più larga. Orbene, ai fini della redazione, della presentazione, del sostegno presso gli organismi di controllo e tutori, diventa meno utile il docile, ma inesperto impiegato degli anni successivi all'unificazione, mentre appare ora necessario disporre di un personale più esperto. Così muta il sistema di accesso, si*

⁴⁶ LUCCHETTI P.A., “*Sinistra storica e riforma dello Stato. Politica e amministrazione in Crispi: lo Stato amministrativo*”, in Nuova rassegna, n. 1, 2000, pp. 47 e segg.

*afferma il concorso, i titoli di studio per l'accesso vengono elevati. Non solo il segretario comunale diviene sempre più il dominus della macchina comunale, ma ad esso si affiancano (...) altre figure (...): l'ingegnere, il ragioniere, il medico, il capo delle guardie municipali, ed emergono ulteriori figure intermedie*⁴⁷.

Con Crispi ha ingresso nella sfera pubblica una burocrazia sempre più emergente, decisa a lottare per la definizione del proprio *status*, da cui deriva progressivamente “*anche la base di una alfabetizzazione giuridico-amministrativa di un ceto che seppure ancora culturalmente legato ad un profilo privatistico si batteva per il riconoscimento di una più compiuta funzione pubblica*”.⁴⁸

III.4. LA CONDIZIONE GIURIDICA ED ECONOMICA DEL SEGRETARIO.

Le molteplici produzioni editoriali permisero ai segretari di attivare le iniziative necessarie per costituire un movimento che perseguisse lo scopo di migliorare le loro condizioni economiche e sociali. Non esistendo, infatti, un trattamento stipendiale minimo, il territorio nazionale era caratterizzato da un'ampia differenza di condizioni retributive. Si riporta, a tal fine, l'episodio avvenuto nel

⁴⁷ CARPINELLI S., *Il lavoro negli enti locali in età liberale*, in A. Varni e G. Melis (a cura di), *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1997, p. 69.

⁴⁸ D'Autilia M.L., cit., p. 208.

1866 nella Provincia dell'Aquila. Qui, c'era una Prefettura molto propensa a venire incontro alle istanze dei segretari comunali⁴⁹. Avendo riconosciuto il valore e le competenze del segretario, e come questi non godesse di una retribuzione proporzionata alla qualità ed alla responsabilità del proprio comune, essa portò avanti un'indagine statistica in merito alle ristrettezze economiche dei segretari, rilevando come venissero “*meschinamente retribuiti*” segretari come Angelo Carrozzì, segretario della città dell'Aquila, che godeva di uno stipendio di £ 1.800 lorde (con una trattenuta del 2,5% agli effetti pensionistici) e come ad alcuni segretari fossero addirittura attribuiti soltanto 130 £ di stipendio mensile.⁵⁰

La rilevata diversità di trattamento stipendiale, unitamente alla mancanza della garanzia legale di uno stipendio minimo, si rileva pure dalla lettura degli annunci di vacanze di impiego presenti in tutti i periodici della categoria: ad esempio, nel Comune di Floresta (in provincia di Messina), avente popolazione residente di 1014 abitanti, lo stipendio annuo assegnato al segretario era di £ 800, oltre ai proventi di segreteria.

Tra le sedi vacanti pubblicate vi è anche il Comune di Agra (Como), con 686 abitanti, che annunciava «*l'apertura del concorso al posto di maestro e segretario comunale, cui era annesso l'annuo stipendio di £ 500 pel primo ufficio e di £*

⁴⁹ Circolare n. 34, L'Aquila, 7 novembre 1866, in Archivio di Stato – L'Aquila, Comuni, b. 7

⁵⁰ I questionari inviati per le inchieste condotte dalla prefettura sono contenuti nella circolare n. 40, L'Aquila, 16 maggio 1871; circolare n. 4, L'Aquila, 8 gennaio 1879, *ivi*; Circolare n. 3, L'Aquila, 5 gennaio 1873, in Archivio di Stato – L'Aquila, Comuni, b. 7.

285 *per secondo, oltre i locali per l'alloggio*». Si assiste, in quest'ultimo caso, all'unificazione di due figure professionali con sovrapposizione dell'ufficio di maestro rispetto a quello di segretario, ritenuto di minore spessore professionale.

Viceversa, nelle grandi città, la condizione economica dei segretari era molto più elevata: tra questi v'era il segretario di Genova, Raffaele Drago, titolare della sede dal 1879 a 1907, il cui impiego e gli appoggi gli consentirono di percorrere tutta la carriera e di rivestire, per chiamata diretta, le funzioni di segretario capo, con uno trattamento economico di £ 8.500.⁵¹

Nel 1897, Drago iniziò un'assidua collaborazione con la prestigiosa rivista diretta da Eutimio Chigi, «*Il Municipio italiano*».⁵²

La rivista, che si avvaleva, per i contributi dottrinali, della collaborazione di Vittorio Emanuele Orlando, di Oreste Ranelletti, e di Luigi Rava, si prodigava per la «*causa dei segretari ed impiegati comunali*», della cui federazione diventerà organo ufficiale nel 1902.

La città di Genova però fu sempre assente nei momenti e nelle iniziative di categoria, nonostante il fermento che animava tutti i segretari: il contributo di Drago, infatti, fu

⁵¹ «*Il Municipio italiano*», diretto dal cav. avv. Alfonso Badini Confalonieri, Torino, 15 agosto 1881, pag. 16. Dopo una pausa nelle pubblicazioni, nel 1896, cominciò una nuova serie di maggiore spessore, destinata a durare più a lungo, che fu pubblicata a Roma e diretta da Eutimio Chigi. «*Il Municipio italiano*», 15 gennaio 1881, 12. Per la bibliografia di Raffaele Drago, cfr. F. MAZZANTI PEPE, *L'amministrazione del Comune di Genova tra '800 e '900*, Giuffrè, Milano 1998; in questo volume è contenuta la tabella riassuntiva dell'organico e degli stipendi del personale del Comune di Genova relativa all'anno 1898.

⁵² Va segnalato un articolo significativo sulla concezione dell'assetto amministrativo comunale da parte di Drago: *Sulla illegalità e sugli inconvenienti delle delegazioni generali fatte dai sindaci agli assessori municipali*, in «*Il Municipio italiano*», 1898, 16, p. 234.

esclusivamente dottrinario; bisognerà attendere il 1904 perché si costituisca formalmente in tale provincia l'associazione generale dei segretari e degli impiegati della provincia, su iniziativa del segretario di Spezia, cav. Luigi Balletti.⁵³ Verso la fine dello stesso anno, venne organizzata, infatti, a Genova la prima discussione della legge sui segretari e impiegati comunali approvata nel mese di maggio del 1902.

Il tardivo interesse degli impiegati genovesi trova spiegazione proprio nel fatto che, in quella realtà territoriale, tutti godevano di una regolamentazione locale che li garantiva sufficientemente contro i soprusi degli organi elettivi.

Condizioni di «privilegio» godevano anche coloro che alle univano le funzioni di notaio a quelle di segretario.

Come scriveva Badini Confalonieri nel suo giornale “Il Municipio Italiano”, *“il notaio ottiene quasi sempre la preferenza ed, esercitando la professione, può sostenere la carica di segretario con un tenue stipendio. Il notaio esercita, per la sua posizione di prestigio, un certo fascino sui Municipi, e ottiene due, tre, quattro segreterie comunali, mentre il semplice segretario, palleggiato dalla miseria, avvilito dal bisogno e dopo mille impegni è grande cosa se trova una segreteria [...] né il notaio segretario ha lo stesso bisogno di avere una legge che lo garantisca dagli arbitri né che lo elevi all'elettorato”*.

⁵³ La notizia dell'avvenuta costituzione dell'Associazione generale fra i segretari ed impiegati della Provincia di Genova, con le relative lodi al cav. Balletti, in «Il Municipio italiano» fase 20-21 e 28-29 del 15-25 luglio, e 5-15 ottobre 1904. Il verbale dell'adunanza in Archivio di Stato - Roma, ministero dell'Interno, *Comuni*, b. 77.

La condizione del segretario migliorerà solo dopo che il Governo, con apposito decreto, avrà dichiarato incompatibili i due uffici in tutti i Comuni.⁵⁴

Continuando “nella carrellata” dei vari interventi in materia, merita menzione pure la lettera con la quale Eutimio Chigi, su «II Municipio italiano», denunciava l'inerzia della maggior parte dei suoi ex colleghi nel costituire associazioni e nel partecipare ai congressi: *«di questa mancata cooperazione io mi dolgo assai più che non delle difficoltà e delle resistenze che in questi ultimi dieci anni ho dovuto affrontare nell'ambito politico e parlamentare»*.⁵⁵

E' chiaro come i modelli sociali ai quali guardavano i vari segretari non fossero del tutto omogenei e che tali differenze causassero una oggettiva difficoltà nell'organizzare forme di agitazione di classe.

Come venne fuori dal censimento degli impiegati comunali stipendiati del 31 luglio 1897, i segretari che vantavano una condizione economica particolarmente favorevole erano ben pochi: su 7317 segretari censiti, 501 ricevevano uno stipendio inferiore o uguale a £ 400; il contingente più numeroso, 791 casi, riceveva uno stipendio tra le 1100 e le 1200 lire fisso e solo 200 uno stipendio compreso addirittura tra 9.000 e 10.000 lire.⁵⁶

⁵⁴ Badini scriveva così ne «II Municipio italiano», 15 ottobre 1881, 20.

⁵⁵ La lettera era indirizzata al collega Giuseppe Cabrini, segretario comunale di Trigolo (Cremona) autore di un opuscolo intitolato *Ai segretari comunali*, che era preceduto da una dedica «all'infessato e strenuo loro difensore» Eutimio Chigi, in «II Municipio, italiano», 1902, 2, p. 32.

⁵⁶ La tabella riassuntiva del censimento del 1897, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legis. XXI, sess. 1900-01, Documenti - disegni di legge e relazioni, n. 191-A.

Il censimento era stato voluto dal governo centrale, ai fini della compilazione di un piano tecnico relativo alla istituzione della Cassa pensioni, a seguito di richiesta specifica avanzata dalla Commissione parlamentare incaricata di esaminare i progetti di legge sui segretari. L'on. Chigi fu chiamato a svolgere, per unanime volontà dei suoi colleghi, l'ufficio di relatore della Commissione parlamentare.⁵⁷

Questo censimento, che, originariamente, doveva essere completato nell'arco di un trimestre, mentre si protrasse per anni, produsse una vivace polemica tra «Il segretario comunale», che si pubblicava a Treviso, e «Il Municipio italiano».⁵⁸

Il giornale del cav. Nardi affermava infatti che l'inchiesta condotta tra i funzionari comunali era stato «*semplicemente campato in aria ed era privo di qualsiasi utilità pratica*» e che tutto ciò avrebbe inevitabilmente ritardato l'invocata determinazione per legge del minimo salariale.

Dal canto suo, «Il Municipio italiano» tutelava il suo direttore, che era relatore della Commissione, dagli attacchi diretti e indiretti.

Lo scontro fra le testate giornalistiche dell'epoca sottolinea l'assoluta assenza di unità di aspirazioni tra chi,

⁵⁷ Sulla commissione parlamentare, cfr. «Il Municipio italiano», 1897, p. 230, 15, in cui si rileva la decisione di sospendere la trattazione del progetto finché non verranno acquisiti i dati del censimento.

⁵⁸ La questione è ampiamente trattata in «Il Municipio italiano», 1898, 16, p. 236; 19, p. 296; 22, p. 342.

schierandosi da una parte, sollecitava la promulgazione di una legge che accogliesse almeno la proposta più sentita di stabilità del ruolo, e coloro che miravano, dall'altra parte, ad ampliare le proprie rivendicazioni, chiedendo anche un trattamento pensionistico per i segretari, e per questo chiamati "*cattedratici insolenti*".⁵⁹

In Commissione alla Camera era, infatti, emerso, nel 1868, come occorresse dettare una regolamentazione che desse stabilità di impiego ai segretari e che attribuisse loro un trattamento economico di base, cercando di non urtare, tuttavia, con l'affermata autonomia delle municipalità.⁶⁰

Unico elemento che serviva a rendere omogenea la categoria era sicuramente la patente di esercizio, a riprova, ancora una volta, dell'ingerenza esercitata dallo Stato nell'autonoma scelta del segretario da parte del consiglio comunale; nonostante la condizione dei segretari mutasse da comune a comune per retribuzione percepita, tutti, infatti, avevano l'obbligo, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento 8 giugno 1865 per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, di conseguire dal prefetto la patente di idoneità a seguito di esame.

Si pose la questione di come trattare coloro che fossero stati nominati prima dell'entrata in vigore della legge del 1865, ma che, tuttavia, fossero privi della prescritta patente.

Numerosi reclami pervennero, in particolare, ai Prefetti dai segretari del Mezzogiorno, cioè dai vecchi cancellieri-

⁵⁹ Cfr. «Il Municipio italiano», 1897, 34, p. 532.

⁶⁰ Cfr., «Il Municipio italiano», 1898, 3, p. 24.

archiviari, ai quali la legge borbonica non aveva mai richiesto alcun requisito professionale. Uniforme fu però, a tal proposito, l'orientamento del Consiglio di Stato⁶¹, che si espresse aderendo al principio della non retroattività della legge: l'obbligo della patente, perciò, doveva essere limitato ai nuovi segretari e non poteva essere esteso ai segretari già in carica al momento della pubblicazione della nuova legge; qualora però l'antico segretario non munito di patente rinunciasse all'ufficio o venisse licenziato, non poteva più essere eletto segretario in un altro comune e nemmeno rieletto nel primo comune se non avesse, nel frattempo, conseguito detta patente di idoneità.

L'orientamento del Consiglio di Stato, secondo cui il cancelliere-archivario del Regno delle Due Sicilie, privo di patente, non potesse, infatti, essere licenziato era frutto dell'applicazione del principio di irretroattività della legge, che, tuttavia, non poteva estendersi ai fini della stabilità dell'impiego e del diritto alla pensione, previsti dalla legge borbonica fin dal 12 dicembre 1816.

In tale contesto, il Prefetto reggente della prefettura dell'Abruzzo, con una singolare circolare del 1866, disponeva che, affinché il segretario potesse essere dispensato dall'obbligo di conseguire la patente, occorresse una delibera dei Consigli comunali *«sul riflesso che i Comuni soltanto sono i veri giudici dei loro bisogni e della necessità quindi o meno di richiedere dai loro segretari la patente»*; si trattava di ottenere *«una garanzia e morale certezza che i segretari*

⁶¹ Consiglio di Stato, 2 aprile 1886, in *Manuale degli Amministratori*, 1886, p. 264.

*in carica fossero realmente capaci di disimpegnare tutte le attribuzioni loro dovute dalle nuove leggi».*⁶²

Partendo proprio dal bisogno di tutelare le libertà locali, i segretari meridionali, spesso dotati di minori cultura, erano talvolta assoggettati ad un vincolo di subordinazione nei confronti del potere dominante nel Comune, sia per evitare il licenziamento che l'esame di patente.

E' già stato evidenziato come, sulla base della legge comunale del 1865, nessun titolo fosse equipollente alla patente (neppure il titolo di avvocato o l'aver esercitato la professione di docente di diritto), ad eccezione di quei segretari che, al momento dell'attuazione della medesima legge, si trovassero nell'esercizio della funzione: in definitiva, tutti gli aspiranti all'ufficio di segretario non potevano provare altrimenti la loro idoneità se non procurandosi la patente. Solo con il regolamento del 10 giugno 1889 n. 6107 venne eliminata la necessità di acquisire la patente di esercizio, dato che furono ammessi alle funzioni anche gli abilitati agli impieghi di prima categoria dell'amministrazione centrale e provinciale del ministero dell'Interno.⁶³

Completava il quadro delineato la riforma Crispi, che, seguendo la linea tracciata dal progetto di legge Depretis del 1882, parificò i laureati in legge e i notai ai patentati,

⁶² Circolare n. 27, L'Aquila, 4 settembre 1866, in Archivio di Stato - L'Aquila, *Comuni*, b. 7.

⁶³ R.D. 10 giugno 1889 n. 6107, vol. XCIII della *Raccolta delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, p. 1642.

provocando così l'accesa opposizione della categoria nella cosiddetta «petizione unica».⁶⁴

Tale petizione, promossa da Guglielmo Nardi, era stata sottoscritta da 7691 segretari comunali; venne presentata e raccomandata alla Camera dal deputato Baccarini, che la dichiarò d'urgenza nella tornata del 12 maggio 1885⁶⁵.

La riforma non faceva altro che colpire l'unico elemento che, fin dal 1865, aveva delimitato i confini professionali della categoria.

Da quel momento, tutte le occasioni furono ritenute opportune dai segretari (nei vari consessi provinciali o nazionali) per chiedere il ripristino dell'obbligo della patente, e per reiterare l'istanza di elevare i requisiti richiesti ai fini della relativa l'ammissione.

In effetti, poiché il Regolamento del 1865 non prevedeva alcun titolo di studio per gli aspiranti segretari, un regio decreto del 1884 si era preoccupato di accertare che tutti

⁶⁴ *La petizione unica, Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Legis. XXI, sess.1900-01, Documenti - disegni di legge e relazioni, n. 191-A.*

⁶⁵ Si legge: *“L'articolo 13 ci antepone una numerosa classe di spostati, perché stabilisce che la laurea in legge e il titolo di notaio o di procuratore possono tener luogo della patente. Ma non vi è avvocato, notaio o procuratore che voglia allontanarsi dal movimento dei suoi affari per sottrarre il pane stentato del povero segretario. Chi porrà innanzi il diploma di dottore in scienze giuridiche, il titolo di notaio o di procuratore, per essere segretario comunale a una lira e mezza al giorno, sarà colui che, privo di clientela e di dottrina, non volendo fare l'accattone, né ribellarsi al codice penale, chiederà allo Stato che lo ha dichiarato sapiente, che lo ha proclamato dottore, il mezzo di campare la vita [...]. Sono dunque gli spostati, i frutti secchi della società, a cui l'articolo 13 vorrebbe posporci, mettendoci con loro in concorrenza [...]. Oltre agli spostati l'articolo 13 ci porrebbe contro quello stuolo numeroso di notai i quali delle loro incombenze fanno un mestiere puramente venale e vagheggiano il posto di segretario, non per servire all'amministrazione comunale, ma per valersene all'unico scopo di estendere e moltiplicare la rete dei loro affari e il reddito della professione. La patente, che ci abilita all'esercizio delle nostre funzioni, si troverebbe perciò resa nulla in mano di chi seppe conquistarsela, dalla intrusione degli spostati, da una parte, e degli intrigatori dall'altra”.*

i candidati fossero almeno in possesso della licenza ginnasiale.

Proprio per tali motivi, a partire dal 1894, il segretario – deputato Chigi presentò un progetto di legge al Parlamento nel quale avanzava la richiesta che, fra i requisiti per il conseguimento dell'abilitazione legale, vi fosse il possesso della licenza liceale o dell'attestato di un istituto tecnico.⁶⁶

Elevare il livello culturale dei segretari significava non solo il primo passo verso una qualificata identità professionale, ma anche, probabilmente, il tentativo di frenare in qualche modo la naturale propensione verso la c.d. “disoccupazione intellettuale”.⁶⁷

Per tali motivi, in una seduta della Camera del 1890, si assisteva, da un lato, all'interpellanza dell'on.le Aguglia, spinto dall'interesse di un contingente di giovani aspiranti, affinché fosse aperta una sessione straordinaria di esami per la patente di segretario comunale, e, dall'altro, all'auspicio di un nutrito gruppo di segretari circa la sospensione degli esami di patente, almeno finché non fosse stato integralmente variato il metodo di reclutamento.⁶⁸

Il Regolamento prevedeva la composizione delle commissioni esaminatrici: un Prefetto, un consigliere di prefettura ed un segretario comunale di capoluogo di

⁶⁶ *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legisl. xx, sess., 1898-99, Disegni di legge e relazioni.

⁶⁷ Cfr., S. SEPE, *Burocrazia ed apparati amministrativi* cit., p. 143.

⁶⁸ “Nessuno può negare, perché è un fatto, che fin qui questi esami di patente siano stati in molte regioni, nelle più, una atroce burla; e specialmente nell'ultima sessione in cui la elementarità dei temi preparati dal Governo fu appena vinta dall'arrendevolezza delle commissioni esaminatrici le quali da qualche tempo hanno assunto le spoglie pietose di altrettante Congregazioni di carità!”.

provincia dovevano occuparsi degli esami, che, solitamente, si svolgevano nel mese di ottobre, sebbene, in diversi anni, furono indette dal ministro sessioni straordinarie a causa di numerose istanze rivolte da varie parti.⁶⁹

L'esame consisteva in una prova scritta ed in un colloquio orale. Lo scritto era costituito dalla risoluzione di un quesito di aritmetica «*comprendente le prime quattro operazioni di numeri interi e di frazioni*», dalla redazione di una deliberazione di consiglio comunale, nell'esposizione al prefetto di circostanze riguardanti la sicurezza pubblica o la polizia, ed, infine, dalla risoluzione di due quesiti relativi alle funzioni fondamentali dei Comuni.

Nonostante la semplicità delle prove, i candidati dell'anno 1871, che affrontarono l'esame presso la prefettura di L'Aquila, incontrarono notevoli difficoltà dato che, su venti partecipanti, furono dichiarati idonei all'ufficio di segretario solo tre (tra l'altro con il minimo punteggio).⁷⁰

I candidati disponevano di otto ore di tempo per completare la prova scritta, e molti venivano respinti. Il Ministro dell'Interno, con circolare del 23 febbraio 1873, comunicò i risultati degli esami tenutisi nelle province del Regno nel corso degli anni 1870-72.⁷¹

⁶⁹ Si esamini l'interpellanza dell'on. Francesco Aguglia al ministro dell'Interno e la reazione dei segretari in «II Municipio italiano», 1896, 2, p. 23.

⁷⁰ L'esito degli esami di abilitazione sono contenuti nella Circolare n° 89, L'Aquila 19 Dicembre 1871, Archivio di Stato - L'Aquila, Prefettura, Serie I, Aff. Gen. Cat 25, b 6046.

⁷¹ La circolare n. 15775 in Archivio di Stato - L'Aquila, Prefettura, serie I, Aff. Geni cat. 25, b. 6050.

Dei 950 candidati presenti all'esame del 1870, superarono l'approvazione 390; l'anno successivo, 446 aspiranti su 1081 concorrenti furono ammessi; infine, nel 1872, furono promossi 787 concorrenti su 1474.

L'affluenza agli esami suscitò l'attenzione di molte iniziative editoriali. In particolare, nella sola Biblioteca Nazionale di Roma sono presenti numerosi manuali per la preparazione degli aspiranti segretari comunali, tra cui: il *Trattato sugli esami degli aspiranti alla patente di segretario comunale* di Serafino Franchi; la *Guida teorico-pratica per aspiranti all'ufficio di segretario comunale* di Rocco Traversa; la *Guida pratica per gli uffici municipali. Il segretario comunale* di Giustiniano Buonfiglioli.

Volendo sintetizzare, l'opera ultra trentennale di agitazione dei segretari per ottenere provvedimenti e riforme legislative necessarie a garantire la stabilità del posto e la sicurezza economica ha attraversato varie fasi.

1. Dal 1860 al 1881, tali funzionari, erano mal pagati e sottoposti al potere delle rappresentanze locali, tanto che, attraverso opposizioni politiche, movimenti di idee, congressi, petizioni e deputazioni, giunsero alla riforma della legge comunale e provinciale. Le risoluzioni votate al Congresso del 1881 costituivano il manifesto delle tradizionali rivendicazioni dei segretari: stabilità dell'impiego dopo un certo periodo di tempo; trattamento minimo stipendiale garantito; diritto alla pensione; abolizione degli esami annuali e maggiori requisiti dei candidati ai fini del conseguimento della patente. Un'altro

tema principale proposto al Congresso fu l'organizzazione della classe, attuata mediante l'istituzione a Roma della sede centrale dell'Associazione dei segretari comunali del Regno,⁷² sebbene, tuttavia, tale movimento non riuscì mai a darsi una stabile organizzazione nazionale, nonostante le vive raccomandazioni all'unità diramate dall'ufficio di presidenza⁷³ grazie alle principali testate interessate alla causa dei segretari, quali il «Corriere dei comuni», il «Monitore della pubblica amministrazione», il «Nuovo Monitore degli impiegati» e il «Municipio italiano».

2. L'on.le Crispi, da parte sua, succeduto a Depretis nel 1887, sebbene non avesse alcuna sensibilità per l'autonomia locale, non si mostrò affatto accondiscendente verso le richieste dei segretari. In realtà nulla testimonia che egli si occupasse davvero, come prometteva, dei problemi dei segretari comunali.⁷⁴ E' evidente come vi fosse non solo la preoccupazione di ridurre l'autonomia comunale, ma di non dar vita ad un segretario potente, in grado di imporsi sui politici eletti.

3. Al Congresso di Roma seguirono il Congresso nazionale a Treviso nel 1888 e quello nazionale a Napoli nel

⁷² Sulla questione, cfr. *L'associazione dei segretari comunali italiani*, in «Corriere dei Comuni», 1881, 23.

⁷³ L'Ufficio di presidenza del Congresso di Roma, nella seduta del 16 giugno 1881, approvò lo Statuto dell'Associazione nazionale dei segretari ed impiegati comunali, in «II Municipio italiano», 1881, 14. La circolare, diramata dalla presidenza dell'Associazione in data 9 maggio 1882, pubblicata su «II Municipio italiano», 1882, 11.

⁷⁴ Le affermazioni di Crispi in risposta alle interpellanze parlamentari sono pubblicate in «II Municipio italiano», 1897, 21-22, p. 335. Per la verità, anche se l'originario progetto di legge ministeriale non si occupava dei segretari; fu la Commissione della Camera dei deputati a inserire nella riforma un articolo che prevedeva una minima garanzia, cioè la riconferma almeno sessennale del segretario dopo un primo decennio di prova.

1890. I segretari cercarono di preparare una base di consenso parlamentare, approfittando delle ormai imminenti elezioni generali del 1892, per mandare in Parlamento i patrocinatori più sinceri della loro causa, coloro che avevano manifestato simpatia e avevano promesso il loro appoggio. In effetti, sondando in profondità, alcuni segretari comunali esercitavano un'influenza considerevole nel proprio comune, tanto maggiore se accompagnata da un grado elevato di istruzione, dall'importanza delle funzioni e dalla pratica nella vita amministrativa. Il segretario era quindi chiamato ad assumere un ruolo attivo nella lotta elettorale, facendosi protagonista durante la propaganda incisiva. E' chiaro come non tutti i nomi sostenuti intensamente dai periodici del tempo conquistarono un seggio in Parlamento, ma, con l'elezione del 1892, venne senz'altro coronata dal successo l'aspirazione dei segretari. Gli elettori di San Giovanni in Persiceto (Bologna) elessero, infatti, alla Camera, il segretario di quel comune, il cav. Eutimio Chigi.⁷⁵ che, essendo il primo segretario comunale eletto deputato, era considerato il vero manifesto della causa. Non appena eletto, questi ovviamente si premurò a presentare un disegno di legge specifico per i segretari comunali, composto di 18 articoli, che fu firmato da oltre 90 deputati.⁷⁶ Esso si affiancava a un altro disegno di legge governativo a favore dei segretari presentato da Giolitti nel novembre del 1893.

⁷⁵ *Il nostro cuore è in festa*, così si legge in «Corriere dei Comuni», 1892, 49.

⁷⁶ Il testo della proposta di legge su iniziativa del deputato Chigi venne ripubblicata, a seguito delle numerose richieste da parte dei segretari, in «Il Municipio Italiano», 1897, 1, p. 4.

III.5. ANALISI STORICA DELLE VICENDE DEI SEGRETARI DURANTE L'ETA' GIOLITTIANA.

Con l'età giolittiana, cioè nel primo quindicennio del novecento, mentre lo Stato avviava all'ampliamento delle sue funzioni e competenze, la vicenda dei segretari comunali fu caratterizzata, fondamentale, da due fenomeni: la stabilizzazione dell'impiego e l'insorgere di fermenti innovativi, collegati alle nuove funzioni di servizio assunte dai municipi.

Sul primo versante, la legge del 7 maggio del 1902, n. 144, diede stabilità e durata illimitata al rapporto d'impiego; d'altro canto, la legge del 6 marzo del 1904, istituì una Cassa di previdenza per le pensioni a favore dei segretari e degli impiegati comunali.

Come ha giustamente osservato Stelio Manuele, la legge del 1902 rappresentò “*Il primo importante traguardo raggiunto dalla categoria sulla strada dell'allineamento all'impiego statale ...*”⁷⁷.

Com'è noto, la vecchia aspirazione dei segretari comunali era conseguire stabilità nel rapporto di impiego, ciò che da lì a poco sarebbe avvenuto per impiegati dello Stato con la legge di sistemazione del 1908. La tendenziale omologazione tra impiegati dello Stato e segretari comunali trovò, in questi ultimi, pressanti appoggi, come testimonia

⁷⁷ MANUELE S., *Il processo di evoluzione storica della figura del segretario comunale*, cit., pag. 19.

l'esito del Congresso nazionale di Torino del 1911, nel corso del quale la categoria pretese formalmente il riconoscimento della sua statizzazione.

Fortemente invocato fu l'abbandono del modello libero-professionale a favore di una connotazione burocratico-pubblicistica.

Due furono, in particolare, i fattori scatenanti che orientarono le forze governative ad operare in tal senso: anzitutto, poiché i segretari avrebbero dovuto sostanzialmente porsi alla guida di enti con sempre crescenti attribuzioni, ritennero necessario, a titolo di controprestazione, ottenere protezione e tutela, che solo un impiego stabile avrebbe potuto assicurare; in ultimo, anche gli stessi governanti subirono il fascino dell'assorbimento, dentro la sfera statale, di una categoria professionale che potesse ergersi a limite del radicalismo municipale.

Non solo. Il vento del primo decennio del novecento portava con sé rilevanti fenomeni innovativi, di carattere tecnico e tecnologico, che, nell'attraversare l'intera società civile, non potevano non trovare nei segretari comunali, quali gestori dei servizi comunali, un significativo contributo per la realizzazione dei programmi della maggioranza al potere: illuminazione stradale, tramvie, centrali del latte, asili, «cucine economiche» furono, infatti, alcuni dei servizi che i comuni cominciarono a gestire direttamente.⁷⁸

⁷⁸ Al riguardo, cfr. SEPE, MAZZONE, PORTELLI, VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione*, cit.

Grazie a questa serie di fattori, durante l'ascesa di Giolitti, fu presentato dall'on.le Chigi, nel 1893, un disegno di legge, che si limitava, però, a statuire che il segretario comunale divenisse stabile una volta trascorso un triennio di prova e che non potesse essere licenziato “*senza motivi giustificati*”, non meglio precisati; tralasciava poi le altre rivendicazioni per non gravare sulle già scarse finanze dei comuni. Il contro-progetto mirava, invece, a risolvere completamente la vecchia questione, prevedendo non solo garanzie di stabilità, ma anche la costituzione di una cassa di previdenza per assicurare la pensione, la fissazione di un minimo di stipendio, la richiesta del diploma di idoneità per l'ammissione alle funzioni di segretario; infine, rivendicava i diritti di segreteria.

Era senz'altro un tema nuovo la questione dei diritti di segreteria, giacché il problema era emerso solo dopo che il decreto del 1881 aveva sottratto ai segretari gli emolumenti previsti in loro favore dal regolamento esecutivo della legge comunale e provinciale del 1865. Il disegno formulato dal governo ripristinava i vecchi diritti di segreteria a favore di coloro che godessero di stipendio inferiore alle £ 2.000; il contro-progetto, invece, assegnava a tutti i segretari tali retribuzione.

Intanto, due crisi di Gabinetto agitavano il paese, con conseguente chiusura di sessioni e legislature: tutto ciò non permise che il disegno di legge di Chigi fosse portato in discussione.⁷⁹

⁷⁹ Il testo della relazione del deputato Chigi sul disegno di legge per i segretari comunali a S.E. Comm. Rosano in «Il Municipio italiano», 1897, 2, p. 20. La questione morale, i Fasci siciliani e i moti

Esso fu nuovamente presentato nel 1897 sotto il ministero di Rudinì. Poiché era analogo al progetto precedente, l'on. Chigi chiese e ottenne che il suo disegno fosse trasmesso per esame e studi alla stessa Commissione che era stata incaricata di riferire sul disegno di legge governativo, che non tardò a radunarsi e a prendere le sue risoluzioni di massima, sancendo la prevalenza netta del progetto parlamentare e, quindi, l'affermazione della linea politica promossa da Chigi.⁸⁰

Poiché la proposta sottoposta alla Commissione non prevedeva il diritto di pensione, nacque un acceso contrasto all'interno del movimento, che comportò ulteriori ritardi e l'exasperazione dei segretari, tanto che iniziarono a levarsi aspre critiche nei confronti del leader e delle sue strategie.⁸¹

Intanto, l'on. Chigi, nel 1896, era divenuto direttore de «Il Municipio italiano», al posto di Badini Confalonieri. Egli, attraverso il suo organo di stampa, chiamò a raccolta le fila del movimento dei segretari per tenere alta l'attenzione del paese, del Parlamento, dei governanti sui loro bisogni e aspirazioni. Il giornale di Chigi aveva sempre provveduto a sollecitare e a promuovere il diffondersi di associazioni locali

della Lunigiana, la crisi economico-finanziaria, la guerra d'Africa, i processi bancari impedirono la discussione della riforma.

⁸⁰ La relazione della Commissione sul disegno di legge Di Rudinì e sull'analogo progetto di iniziativa parlamentare presentato dall'on. Chigi e altri, seduta del 16 giugno 1898, *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legis. XX, 2^a sess., 1898-99, Documenti - disegni di legge e relazioni, n. 158-A, alleg. n. 1.

⁸¹ Cfr. *Il progetto di legge- Ritardi, lamenti e proteste*, in «Il Municipio italiano», 1898, 16, p. 236. Sul punto, *E utile, è opportuno il riunire a congresso in Roma i segretari e funzionari comunali del Regno?*, in «Il Municipio italiano», 1896, 6, p. 84; *Pel congresso nazionale*, in «Il Municipio italiano», 1897, 4, p. 231.

di segretari comunali che potessero confluire in un unico Comitato federale con sede in Roma, superando così il personalismo ed i regionalismi particolari emersi fino dal congresso del 1881.

Mentre il disegno di legge seguiva l'iter parlamentare per la sua approvazione, si risvegliò l'orgoglio di classe, considerato che numerose associazioni si costituirono non solo nel centro-nord, ma anche, ad esempio, in Sardegna e a Benevento⁸². I fascicoli de «Il Municipio italiano» riportavano la cronaca di tutti gli avvenimenti, le adunanze, i voti espressi dalle associazioni provinciali per dare appoggio all'opera parlamentare dell'on. Chigi.

Tale risveglio sembrava influire anche sulla vicina Francia, dove venne approvato il primo atto costitutivo di una locale associazione di segretari comunali ai fini della tutela dei propri interessi.⁸³

Nonostante il fervore di iniziative, altri protagonisti della causa, scoraggiati e diffidenti, toglievano credibilità alle stesse organizzazioni di categoria nel frattempo costituite.

E proprio mentre era ormai prossima la conclusione del censimento avviato, che si era a lungo protratto nel tempo a causa dell'inefficienza degli stessi segretari che non compilavano le schede, una nuova crisi investiva il Governo:

⁸² Sul congresso dei funzionari comunali della Provincia di Benevento, cfr. «Il Municipio italiano», 1898, 19, p. 299.

⁸³ L'agitazione dei segretari francesi era testimoniata da numerose lettere inviate a «Il Municipio italiano», nelle quali si sottolineava la necessità di una riforma della loggia municipale francese del 1884, che lasciava i segretari in balia dei sindaci; sul punto, «Il Municipio italiano», 1896-97.

il progetto parlamentare cadde nuovamente nel dimenticatoio, ricacciando indietro di almeno un decennio la soluzione della questione.

L'on. Pelloux, nuovo presidente del Consiglio e ministro dell'Interno, invece di riesumare il vecchio disegno, ne presentò uno nuovo che suscitò lo sdegno dello stesso on. Chigi.⁸⁴

La parentesi si sboccò grazie alla formazione del governo Zanardelli, con Giolitti al ministero dell'Interno, il quale, già ai tempi del primo Congresso nazionale dei segretari del 1881, aveva dato prova di sentimenti di benevolenza verso la causa dei segretari.⁸⁵

Si tenne così finalmente a Roma, nel febbraio del 1900, un Congresso nazionale, nel corso del quale sia Zanardelli che Giolitti garantirono ai segretari l'accoglimento delle loro storiche rivendicazioni.

Si giunse così al termine della sofferta battaglia attraverso il raggiungimento di un importante traguardo per la categoria dei segretari: la conquista della legge 7 maggio 1902, n. 144, prima legge organica dopo i falliti tentativi dal 1893 in avanti.

Il fulcro della riforma consisteva, appunto, nel riconoscimento della stabilità: con la nuova legge, dopo un

⁸⁴ Relazione sul disegno di legge presentato dal presidente del Consiglio Pelloux, *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legis. XX, 2 sess., 1898-99, Documenti - disegni di legge e relazioni, n. 158-A.

⁸⁵ L'on. Zanardelli, con una lettera del 1881, diretta alla presidenza del Congresso dei segretari, così scriveva: «*Quanti hanno a cuore il decentramento amministrativo, la floridezza delle istituzioni locali, devono riconoscere importantissimo di introdurre nella nostra legislazione norme efficaci che procurino stabilità, dignità e sicurezza ai funzionari*», *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legis. XX, 2 sess., 1898-99, Documenti - disegni di legge e relazioni, n. 158-A.

quadriennio di prova, il segretario comunale non poteva più essere rimosso senza giustificati motivi, da precisare e denunciare nell'atto di licenziamento. Avverso le deliberazioni di licenziamento era ammesso, in prima istanza, ricorso alla Giunta provinciale amministrativa e, in secondo grado, alla IV sezione del Consiglio di Stato.

La legge, inoltre, conteneva il principio del trattamento stipendiale minimo, pari a £ 960 per i comuni con una popolazione superiore ai 1.000 abitanti (art. 10), restituiva ai segretari la metà dell'ammontare dei diritti di segreteria ed elevava i requisiti per l'ammissione all'esame per la patente.

Da ultimo, la legge fissava l'obbligo per le amministrazioni locali di provvedere a disciplinare, mediante uno speciale regolamento, la carriera, la stabilità, le attribuzioni, i doveri, le sanzioni disciplinari e ogni altra garanzia necessaria nei confronti di tutti i loro impiegati e salariati.⁸⁶

Per quanto riguarda la questione relativa al trattamento pensionistico, la legge, in mancanza dei dati definitivi del predetto censimento, si riservava di presentare, entro sei mesi, un progetto di legge governativo per l'istituzione di una Cassa di previdenza per le pensioni. Tale progetto divenne legge 6 marzo 1904, n. 69.

Grande soddisfazione fu mostrata dal Comitato della Federazione nazionale delle associazioni locali dei segretari

⁸⁶ Mutava, così, definitivamente il rapporto fondato sulle regole della contrattazione per transitare in un rapporto di diritto pubblico, disciplinato da norme di legge e da disposizioni regolamentari adottate dagli stessi Consigli comunali.

e impiegati comunali del Regno, verso l'operato del governo e del Parlamento; esso, costituitosi ufficialmente con i voti del Congresso di Roma del febbraio 1900, ritenne che la legge, così come licenziata, rispondesse ai principali desideri della classe e conciliasse gli interessi preminenti delle autonomie locali.⁸⁷

Pareva ormai conclusa definitivamente l'interminabile via crucis della questione dei segretari.

Nonostante ciò, non mancarono ad arrivare lamentele e proteste, da parte, ad esempio, de «Il Segretario comunale» di Treviso, in quanto si riteneva che ciò che era stato ottenuto non corrispondesse alle effettive necessità e alle aspettative della categoria.⁸⁸

Dal tono esasperato delle lettere inviate al ministro dell'Interno o direttamente a S.M. il re Vittorio Emanuele III, si avverte che una parte della categoria richiedeva l'adozione di una legge più equa che accordasse i benefici previsti dalla nuova legge a tutti i segretari, e, in particolar modo, la rivalutazione sessennale dello stipendio e il libretto dei ribassi ferroviari⁸⁹.

Nell'età giolittiana, le istanze provenienti dagli strati più bassi del ceto dei segretari, trovarono voce nel primo

⁸⁷ *Atti ufficiali della Federazione Nazionale delle Associazioni locali dei segretari ed impiegati comunali del Regno*, in «Il Municipio italiano», 1902, 1, p. 6.

⁸⁸ Gli articoli di commento della legge 7 maggio 1902, n. 144, pubblicati dal giornale di Treviso sono riportati su «Il Municipio italiano», 1902, 4-5, p. 67.

⁸⁹ Scriveva, a tal proposito, il cav. Floresta Salvatore, segretario di Santo Stefano di Camastra (Messina): “... una legge che ... ricade più a vantaggio dei nuovi anziché dei vecchi segretari, che hanno già nomina a vita.... questi ultimi non potranno mai migliorare la loro carriera ed il loro stipendio, dopo tanti anni di servizio”.

Congresso dell'Associazione di mutua assistenza e resistenza, che si svolse a Bitonto il 18 dicembre 1904; in tale occasione, l'Assemblea chiese che i segretari comunali, distinti per classi e gradi, fossero nominati, promossi, trasferiti, dispensati e destituiti con decreto del governo centrale.⁹⁰

Contemporaneamente, anche i segretari comunali che prestavano servizio nelle città più grandi, che, fino ad allora, si erano messi ai margini delle tematiche tradizionali della causa, si impegnarono nel riaffermare la centralità del ruolo del segretario.

III.6. IL PRIMO INQUADRAMENTO NEGLI ISTITUTI DEL DIRITTO PUBBLICO

Com'è stato rilevato, il nuovo secolo segnerà il primo inquadramento dei segretari comunali negli istituti del diritto pubblico, mediante l'emanazione della legge 7 maggio 1902, n. 144, alla quale seguirà l'istituzione della Cassa di previdenza per le pensioni a favore dei segretari e degli impiegati comunali, di cui alla legge 6 marzo 1904, n. 88.

La legge 144/1902 rappresenta davvero un vero e proprio intervento legislativo diretto, in una materia che era stata lasciata, sino a quel momento, alla disciplina generale

⁹⁰ Resoconto del Congresso dell'Associazione di Mutua Assistenza e resistenza, in Archivio di Stato - Roma, Ministero dell'Interno, *Comuni*, b. 77.

della legge comunale e provinciale⁹¹, e va letta quale raggiungimento di un rilevante traguardo per l'intera categoria sulla strada dell'equiparazione all'impiego statale, obiettivo tenacemente perseguito e “*strappato*” ad una classe politica timorosa di attentare alle libertà municipali.⁹²

La citata legge conferma l'obbligo della patente di abilitazione (art. 1), la competenza del consiglio comunale per la nomina del segretario, che abbisogna per deliberare del quorum funzionale della maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 3), garantisce la stabilità dell'impiego, la cui durata diventa “*a vita*”, ovvero illimitata, sia per i segretari che per gli impiegati comunali, dopo un periodo di prova di ben quattro anni continuativi nello stesso comune, *a pena di ricominciare daccapo* (art. 4).

Superato positivamente il quadriennio, il licenziamento del segretario può essere comunque disposto dal consiglio comunale, ma stavolta con la maggioranza qualificata dei due terzi dei consiglieri assegnati e solo per “*gravi e comprovati motivi di servizio, di ordine morale e di disciplina*”, che siano stati, a cura del Sindaco, contestati per iscritto, ed accompagnati dall'invito di produrre controdeduzioni scritte nel termine di otto giorni (art. 6).

Avverso la deliberazione consiliare di licenziamento, l'interessato può proporre impugnazione, anche per ragioni di merito, in primo grado, dinnanzi alla Giunta provinciale

⁹¹ CHIGI E., *La legge 7 maggio 1902, n. 144, sui segretari ed altri impiegati comunali e provinciali*, Roma, 1903

⁹² BARBAGALLO F., *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in G. Sabatucci e V. Vidotto (a cura di) *Storia d'Italia*, III, Laterza, Roma-Bari, 1995

amministrativa e, in appello, davanti al Consiglio di Stato (art. 5).

Viene perfezionato anche l'istituto del Consorzio di segreteria fra Comuni, sì da consentire agli enti di piccole dimensioni di condividere il servizio di segreteria unitamente alle spese per farvi fronte.

La legge, inoltre, stabilisce i casi di incompatibilità per il segretario: egli dovrà astenersi dal partecipare ad appalti, forniture di beni e servizi d'interesse comunale; introduce l'istituto della sospensione d'ufficio da parte del Prefetto - norma verosimilmente ispirata al progetto Depretis del 1882 - con la quale viene concessa all'autorità politica della provincia un'ingerenza sulla condotta del segretario, che non trova riscontro nella disciplina del restante personale comunale e che conferma la collocazione del segretario in una posizione differenziata rispetto agli altri impiegati comunali, ancor prima della statizzazione della categoria.⁹³

La nuova legge prelude chiaramente a quel processo normativo di carattere centripeto che tenderà a riportare la figura del segretario nelle mani del governo, quale strumento penetrante di controllo nella vita dell'ente locale, a garanzia della conformità dell'azione periferica agli indirizzi del centro.

Con R.D. 21 maggio 1908, n. 269, viene approvato il nuovo Testo Unico delle norme sull'ordinamento comunale

⁹³ TOMIOTTI, *La figura del segretario comunale nell'ultimo secolo*, in *L'Amministrazione italiana*, 1974, p. 346.

e provinciale, che riordina la materia elettorale ed inserisce l'istituto del licenziamento del segretario anche durante il periodo quadriennale di prova, non contemplato dalla legge del 1902.

Una particolare importanza assume il successivo Regolamento per l'esecuzione della predetta legge, approvato con R.D. 12 febbraio 1911, n. 297 - che resterà sostanzialmente in vigore fino alla riforma del 1990 - attraverso il quale l'impiego comunale viene compiutamente disciplinato, con l'inserimento di consistenti innovazioni marcatamente pubblicistici rispetto alla riforma del 1902.

Per quanto riguarda la nomina del segretario e degli impiegati, viene imposto l'obbligo di avvalersi del concorso pubblico nei casi in cui non si possa coprire il posto vacante mediante promozione; viene, altresì, prescritto che il consiglio comunale osservi rigorosamente la graduatoria di merito, formulata dall'apposita commissione giudicatrice, e si elimina qualsiasi potere discrezionale nella scelta del candidato collocato utilmente in graduatoria.

Inoltre, il Regolamento stabilisce il termine di sei mesi quale termine ultimo entro il quale il Comune è tenuto a coprire il posto vacante di segretario comunale.

A proposito di tale obbligo e del rispetto della graduatoria di merito, è interessante (ed estremamente attuale) riportare le diverse posizioni che si scontrarono nel corso del dibattito parlamentare del 1902: i fautori di tali norme osservavano che *“non rare volte succede che, mentre i concorrenti sostengono spese non indifferenti, i comuni*

mostrano di aver fatto un concorso formale o da burla, terminando con lo scegliere il candidato già prestabilito. E, quindi, si era detto (ed in tesi generale è giusto) che coloro i quali risultassero forniti, in confronto degli altri concorrenti, di documenti che già mostrano il valore superiore ai titoli altrui, per essere efficace il concorso, dovessero essere garantiti dalla loro elezione”.

Di contro, il Presidente del Consiglio, on.le Giolitti, osservava, in coerenza con la tradizione liberale, *“che certamente quando si apre un concorso si tiene conto di tutti i titoli e si sa chi ha questi titoli (quindi) non vedo la ragione perché un comune non debba avere il diritto di scegliersi un funzionario nel quale abbia piena fiducia, ma debba essere, invece, sempre obbligato ad aprire un concorso, al quale possono prendere parte persone che non conosce affatto”.*

Al Regolamento del 1911 segue il nuovo Testo Unico del 4 febbraio 1915, n. 148, che, pur non apportando sostanziali modifiche al quadro normativo complessivo ed all’assetto degli enti locali, riassume in modo organico lo stato giuridico dei segretari, che può essere sintetizzata come segue.

1. Per ricoprire tale ruolo bisogna conseguire la cosiddetta *“patente di idoneità”*, rilasciata dal Ministero dell’Interno, dopo il superamento di un esame scritto e orale, disciplinato dalla legge. Per inciso, la legge 17 luglio 1919, n. 1176, sulla capacità giuridica della donna, renderà accessibile la professione di segretario comunale al sesso

femminile, ma soltanto per un breve periodo: soltanto dieci anni dopo, richiedendosi il possesso del godimento dei diritti civili e politici, le donne torneranno ad essere escluse dall'accesso alla categoria, per riconquistarlo con l'avvento della democrazia repubblicana;

2. Il potere di nomina resta attribuito al consiglio comunale, che lo esercita a seguito di pubblico concorso espletato da una commissione giudicatrice, nominata dal Prefetto qualora il Comune non vi provveda, e composta, in parte, da funzionari governativi. La commissione forma una terna di concorrenti idonei: il consiglio comunale delibera la nomina del candidato prescelto *intuitu personae*, con l'intervento della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.⁹⁴

3. Una volta esperito il quadriennio di prova, la nomina acquista carattere di stabilità, fermo restando il potere di licenziamento, nei modi e termini già esaminati.

4. Il segretario viene confermato quale garante della legittimità dell'azione amministrativa espressa attraverso le decisioni degli organi comunali. Più in particolare, il segretario assiste alle sedute del Consiglio e della Giunta, curando la redazione dei verbali; in Giunta esprime voto consultivo circa la legalità di ogni proposta o deliberazione; continua a rogare i contratti dell'ente; è responsabile degli adempimenti di legge spettanti all'ufficio comunale; cura l'esecuzione delle deliberazioni della Giunta e del Consiglio, in conformità alle disposizioni del sindaco;

⁹⁴ Cfr.: MARZOLA F., cit. p. 42

in caso di ritardi nell'esecuzione, sono poste a suo carico le spese del Commissario inviato sul luogo dal Prefetto per la spedizione dell'affare in ritardo; vidima, insieme il Sindaco, gli inventari ed è corresponsabile della loro regolarità e della conservazione di tutti i titoli, gli atti, le carte e le scritture di spettanza del Comune; è responsabile altresì della custodia e dell'uso del bollo dell'Ente; deve tenere al corrente e in ordine cronologico le leggi e i decreti appartenenti all'edizione ufficiale, i registri, gli elenchi e gli atti obbligatori. Quando l'ufficio comunale è diviso in ripartizioni, il segretario è tenuto a vigilare sull'andamento delle stesse.

5. Le nuove norme, nella logica di una configurazione verticistica della burocrazia, riconoscono al segretario un trattamento economico maggiore di quello degli impiegati comunali, uniforme per tutti i Comuni del Regno. Nella logica garantista che ispira il legislatore di questo inizio di secolo, la legge stabilisce anche i principi dell'intangibilità dei diritti acquisiti e del minimo di stipendio, che è pari a 960 lire al mese nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.⁹⁵

6. Le nuove norme risolvono definitivamente anche la "*questione dei diritti*", prevedendo il riparto a metà di tali proventi, che il segretario riscuote nell'ambito della mai abrogata (e a tutt'oggi riconosciuta) potestà rogatoria dei contratti in cui il Comune è parte interessata, retaggio dell'originaria qualificazione notarile.

⁹⁵ Cfr.: MARZOLA F., cit, p. 43.

Il Testo Unico del 1915 prevede un segretario comunale funzionario pubblico, professionalmente qualificato, ed assistito da precise garanzie in ordine al suo rapporto di lavoro instaurato con l'ente locale.

Di conseguenza, diminuisce sensibilmente l'influenza politica prima esercitabile su tale figura dall'Amministrazione comunale, avverandosi così quanto auspicato nella relazione di Marazio, prima riportata, secondo cui, per migliorare e garantire le condizioni del segretario, occorreva “...mettere un po' le mani nell'autonomia dei comuni...”.

Il periodo che segue l'emanazione del T.U. del 1915, è caratterizzato dagli eventi bellici della prima guerra mondiale, che autorizzeranno i Prefetti a rilasciare patenti provvisorie per l'esercizio della professione di segretario comunale a persone sfortunate dei requisiti normalmente richiesti, ovvero ad incaricare il maestro elementare a svolgere tali funzioni nei comuni fino a tremila abitanti, per colmare i vuoti conseguenti alla mobilitazione generale.

Cessata la guerra, saranno ovviamente ripristinate le normali sessioni d'esame e, con esse, cadrà nel dimenticatoio tutta la normativa provvisoria.

III.7. LE ISTANZE DI STATIZZAZIONE AVANZATE DALLA CATEGORIA.

Sebbene la nuova legislazione abbia definito in senso pubblicistico, ancorché municipale, lo *status* del segretario comunale, permane comunque una sostanziale ambiguità, resa più evidente dall'esposizione della categoria, da un lato, alle pressioni degli amministratori ed alle beghe locali, e, dall'altro, agli interventi dei Prefetti, interessati a garantire l'efficienza amministrativa e la continuità dei servizi locali.⁹⁶

Tale ambiguità è denunciata dalla categoria, ed è comprovata dagli atti dei convegni e dei congressi nazionali di quegli anni, tendenti a garantire la stabilità e l'indipendenza del segretario rispetto ai particolarismi locali, fino ad avanzarne fortemente la proposta di statizzazione.

Fin dal primo congresso nazionale di Lodi del 1869, le rivendicazioni dei segretari furono dirette a conseguire tre obiettivi: il primo, l'equiparazione dello *status* giuridico a quello dei pubblici funzionari statali; il secondo, l'attribuzione di garanzie di stabilità del rapporto di lavoro; il terzo, la fissazione di minimi stipendiali.⁹⁷

Secondo la letteratura storiografica, il percorso verso la statizzazione della categoria si dipana attraverso i

⁹⁶ DE NICOLÒ M., cit.

⁹⁷ ROMANELLI R., p. 121 e segg.

seguenti più significativi momenti di incontro di classe: “*il convegno nazionale tenutosi a Roma nel febbraio 1881; la petizione presentata alla Camera dei Deputati dall’on.le Baccarini il 15 maggio 1885, a firma di 7691 segretari comunali; il convegno lombardo di Treviso del 1888; il convegno romano del 1889; il congresso napoletano del maggio 1890*”.⁹⁸

Non può però, di certo, ritenersi raggiunto l’obiettivo fondamentale: la prospettiva della statizzazione, che entra nell’orizzonte culturale della categoria con il congresso nazionale dei segretari comunali e degli impiegati degli enti locali svoltosi a Torino nel 1911.

E le istanze della categoria si fanno via via più pressanti al Congresso nazionale dei sindacati dei dipendenti degli enti locali, tenutosi a Roma nel 1923, quando venne chiesto a gran voce l’inserimento dei segretari comunali nell’apparato statale; ipotesi che sarà ribadita al congresso nazionale della corporazione dell’impiego del 1925, anno in cui verrà legiferata la statizzazione dei segretari del Trentino Alto Adige, di poco precedente la statizzazione dell’intera categoria, ad opera del R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953, nonostante si giunga ad esso seguendo una strada ben diversa da quella indicata dalla categoria.

La maggior parte della letteratura resta, tuttavia, dell’avviso che la statizzazione del segretario, consacrata definitivamente dal R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953, che

⁹⁸ GIACOBELLI G., cit., p.4

sarà più compiutamente analizzato nel corso della ricerca, rientri, come scrive il Marzola, nell’*“inevitabile processo, portato a compimento dallo Stato fascista, di distruzione delle autonomie locali”*, non potendo quindi stupire che il *“traguardo finale di tale processo storico sia stato raggiunto con un velocissimo sprint dal regime fascista, dopo le lente tappe precedenti...”*⁹⁹

Secondo tale ottica, la *“metamorfosi dei segretari comunali in funzionari statali”* sarebbe derivata dalla *“volontà precisa di ridurre questi servitori degli enti locali in “instrumentum regni” ad uso del potere centrale”*, di farne *“i pupilli burocratici del regime”*.¹⁰⁰

Di certo, percorrendo a ritroso la storia del segretario comunale, partendo dalla prima legge di unificazione fino a giungere alle soglie della legge di statizzazione, è doveroso ricercare le cause che condussero tale figura da libero professionista a burocrate di diritto pubblico.

A prescindere dalla pressione che ciascun gruppo esercitò, la categoria era riuscita a centrare il bersaglio, come sostenuto da Manuele, il quale, nella sua analisi, individua le tre cause fondamentali che hanno condotto il legislatore, dal 1865 in poi, verso una evoluzione centripeta dell’istituto insieme alla graduale compressione dell’assetto delle autonomie locali, arrivando, dapprima, a rendere pubblica la sua funzione e, infine, a statalizzarla:

⁹⁹ MARZOLA F., cit. pp. 50-51.

¹⁰⁰ DE CESARE G., *L’ordinamento comunale e provinciale in Italia. Dal 1862 al 1942*, Milano, 1977, pp. 669-700, 737

1. La necessità di compiere un'opera di divulgazione e di applicazione delle regole del nuovo Stato a regime amministrativo, per l'evolversi del fenomeno di ipertrofia burocratica;

2. Il bisogno di contrastare il municipalismo radicale, delle forze di opposizione, cattolico sociale e socialista-riformista;

3. L'esigenza di risanare il bilancio dello Stato, comprimendo il dissesto finanziario dei Comuni.

Secondo Manuele, per l'appunto, fu grazie al concorso di questi tre elementi che si determinò la necessaria preminenza del potere d'imperio dello Stato, abbattendo il principio di libertà delle autonomie locali, che resisteva strenuamente da circa quarant'anni.¹⁰¹

Ancora una volta, il destino delle autonomie territoriali, i rapporti tra il centro e la periferia, l'equilibrio tra le esigenze accentratrici, indispensabili per il consolidamento del nuovo Stato, e le altrettanto radicate necessità di rispetto della sfera di libertà degli enti locali, si intrecceranno col mutevole *status* del segretario comunale, e lo accompagneranno fino alla "Riforma Bassanini" del 1997.

Sullo sfondo di tale vicenda vi era la battaglia municipalista radicale delle forze di opposizione, rappresentate dal movimento cattolico e dal movimento socialista-riformista che mirava in concreto ad avere mano libera nell'occupazione del potere locale.

¹⁰¹ MANUELE S., cit., pp. 49-52

Apparve, pertanto, necessario al governo borghese-liberale rinunciare alla difesa della libertà delle autonomie locali, proclamata per oltre quarant'anni, al fine di limitare eventuali deviazioni del municipalismo.

Alla luce di quanto esposto, ben si comprende il valore politico del R.D. 12 febbraio 1911 n. 297, che, nell'inquadrare il pubblico impiego nell'ambito del diritto pubblico, innovò profondamente, definendola, la riforma del 1902.

I segretari, conseguendo la stabilità del rapporto, avevano assunto oramai il ruolo di burocrati, perdendo però così inesorabilmente la funzione tipica di mediatori tra potere centrale ed istanze locali.

Era definitivamente tracciata la strada verso la statizzazione della categoria.

III.8. LA LUNGA STRADA VERSO LA STATIZZAZIONE DELLA CATEGORIA.

“Gli anni che vanno dal 1922 al 1936 sono quelli, come tutti sanno, dell’instaurazione delle dittature europee e dell’ascesa dello Stato totalitario. La strumentalizzazione dei risentimenti, lo sfruttamento degli interessi legati a contingenze politiche e sociali, la mitizzazione dell’attivismo come forza creatrice e motrice della storia, il fascismo li mette al servizio di una fumosa missione civilizzatrice dell’Italia. L’individualismo, il liberalismo, la

democrazia sono per esso fonti di disaggregamento del tessuto sociale. L'individuo è sottomesso ai valori, agli interessi, alla solidarietà collettiva della nazione, di cui lo Stato è garante e depositario esclusivo. La Nazione-Stato è trasformata così in Stato-Nazione.”¹⁰²

Al termine del primo conflitto mondiale, l'Italia venne a trovarsi in precarie condizioni economiche e sociali imperversate da forti correnti di opinione pubblica, sempre più insoddisfatte in ordine ai benefici ricevuti dal paese rispetto ai sacrifici sopportati.

Tale situazione fu anche alimentata dagli urti fra gli opposti partiti di destra e sinistra, dai quali saranno generati manifestazioni di violenza e di conseguenziale instabilità, sia a livello centrale che in sede locale, facendo sorgere il convincimento che soltanto la costruzione di un governo forte ed autoritario, sia al centro che in periferia, possa garantire meglio la pace sociale e, nel contempo, assicurare la ripresa economica, dando nuovo vigore al progresso civile della nazione.

Si stava affermando l'opinione per certi versi analoga a quella che, durante l'epoca dei comuni, fece progredire il sistema podestarile¹⁰³, e che da lì a poco avrebbe condotto agli avvenimenti politici della marcia su Roma del 1922, capeggiata da Mussolini, il quale, ottenuti i pieni poteri con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601, formò un governo di

¹⁰² BUSINO G., *Nazione, Stato, Nazionalismi. Ascesa e vicissitudini*, in *Storia d'Europa*, vol. V, Einaudi, Torino, 1996

¹⁰³ PULLI I.R., *Funzioni del segretario comunale e prospettive*, in *La Voce delle autonomie*, n. 1-2, 1997, p. 74

coalizione di fascisti, liberali e popolari, per riordinare il sistema tributario e la stessa pubblica amministrazione.¹⁰⁴

Proseguendo nella nostra ricerca, vale anzitutto ricordare come, tra il periodo bellico e post-bellico del primo conflitto mondiale, il processo di burocratizzazione del ruolo del segretario comunale si fosse accentuato anche a causa della mobilitazione generale della categoria.

La prima riforma legislativa varata dal neo governo fascista, è rappresentata all’emanazione del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, che apporta radicali innovazioni, in termini totalitari ed antiautonometrici, all’ordinamento comunale e provinciale di cui al precedente T.U. del 1915, in conformità all’orientamento politico che ne ispira l’azione di governo, e cioè: *“costituire uno Stato materialmente e moralmente forte, semplice nell’organizzazione, rapido nei movimenti, efficace nell’azione, che comporta in conseguenza: solida gerarchia, autorevolezza e prestigio nei suoi organi, libertà garantita dalla disciplina nell’interesse nazionale e della legge”*.¹⁰⁵

La riforma impone, anzitutto, ai Comuni l’osservanza di criteri da seguire nella redazione dei regolamenti organici, e, per quanto concerne i segretari, depotenzia l’istituto della patente di abilitazione, che, in passato, era stato concordemente giudicato quale efficace strumento di riqualificazione, professionale e sociale, della categoria.

¹⁰⁴ AQUARONE A., *L’organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1968, p. 7

¹⁰⁵ Relazione Mussolini in “Leggi e Decreti”, 1924

Il decreto, infatti, equipara la patente di idoneità – ora chiamata diploma di abilitazione – alla mera appartenenza agli impieghi statali di prima e seconda categoria; amplia, infine, il novero dei diplomi di scuola media superiore necessari per la partecipazione all'esame di idoneità.

Viene ridotto a due anni il periodo di prova ed introdotto il principio di equa proporzione tra la retribuzione goduta dagli impiegati e dai salariati statali ed il trattamento economico del segretario.

Assai rilevante è l'innovazione prevista dall'art. 36, che rende obbligatorio l'espletamento del pubblico concorso ai fini dell'accesso ai ruoli di segretario comunale; tale disposizione non può che essere letta quale chiaro intento del governo di sottrarre alle amministrazioni locali ogni margine di discrezionalità in materia di concorsi, eliminando non solo il potere di adottare regolamenti in merito, ma, impedendo, di fatto, l'espletamento delle procedure da parte di commissioni giudicatrici formate dagli stessi enti locali; d'altro canto, essa rafforza le garanzie di stabilità del pubblico impiego.

Appena due anni dopo, le manifestate tendenze antiautonomistiche del governo diventano ancora più concrete mediante l'introduzione del sistema podestarile, esteso, con la legge 4 febbraio 1926, n. 237 ed il R.D. 3 settembre 1926, n. 1910, a tutti i comuni del Regno.

Durante tutto il ventennio fascista, dominano, quindi, le dinamiche di un regime fortemente accentrato; a riprova di tutto ciò, l'elettorato attivo non viene più considerato

quale esercizio di un diritto democratico per la scelta dei propri amministratori, ma si ritiene che la nomina dei rappresentanti presso gli enti territoriali debba riflettere l'organizzazione gerarchica dello Stato. Di conseguenza, il sindaco, la giunta ed consiglio comunale, prima elettivi, vengono sostituiti dal podestà e da una consulta comunale, col compito di consigliarlo ed assisterlo.

Nella figura del podestà, si assommano, pertanto, sia i poteri deliberativi che quelli esecutivi, pur se posti sotto il rigoroso ed ampio controllo del Prefetto, i cui poteri vengono ampliati con la legge 3 aprile 1926, n. 563.¹⁰⁶

La logica autoritaria ed accentratrice del fascismo incide profondamente sui rapporti tra Stato ed autonomie locali: i comuni, pur mantenendo la propria personalità giuridica, vedono notevolmente ridotte le loro capacità; vengono sottoposti a tutela, operando quasi come enti ausiliari dello Stato.

Sotto l'aspetto formale, ognuna di queste trasformazioni serve a giustificare la creazione di un uniforme assetto di erogazione dei servizi pubblici; in realtà, viene tracciato un disegno chiaramente volto ad abbattere l'autonomia comunale e di porla in posizione subordinata rispetto allo Stato.

Come tenteremo di dimostrare nel corso di questa ricerca, pare perciò che l'imminente statizzazione del segretario comunale, piuttosto che costituire il giusto

¹⁰⁶ LUCCHETTI P.A., *L'istituto prefettizio in Italia dall'unità all'attuazione dell'ordinamento regionale*, in Nuova Rassegna, n. 11, 1999, pp. 985 e segg.

riconoscimento delle storiche rivendicazioni alla stabilità, all'autonomia ed alla professionalità della categoria – che sarà inserita in seno al Ministero dell'Interno e della Prefettura, per curare il procedimento di nomina, di svolgimento e di cessazione della carriera - abbia prestato il fianco al perfezionamento di un sistema di mercato stampo accentratore, nel quale il segretario assume il ruolo di snodo strategico nell'ambito del più generale bisogno di controllare l'azione gli enti territoriali.

Il vertice burocratico dell'ente locale, che a fatica aveva gradualmente ottenuto il riconoscimento di garanzie pubblicistiche, verrà totalmente collocato, durante il regime fascista, nell'ambito dell'impiego statale: il Comune rappresenterà soltanto il luogo fisico dove prestare il proprio servizio.

L'evoluzione della figura dei segretari comunali durante il periodo fascista è strettamente correlata a quella degli enti locali. Oscar Gaspari¹⁰⁷ sottolinea come *“la radicale modificazione che comuni e province subirono durante il fascismo non poté non coinvolgere i segretari comunali, grazie al fatto che costoro erano i protagonisti del movimento per le autonomie locali, costituito proprio per cercare di affermare il proprio ruolo e le proprie funzioni”*.

¹⁰⁷ O. GASPARI, *Il periodo fascista ed il suo lascito*, in *I Segretari comunali, una storia dell'Italia contemporanea* (a cura di O.GASPARI e S. SEPE), Roma, Donzelli, 2007.

La fine dell'autonomia comunale e delle sue organizzazioni, indebolì fortemente il movimento per le autonomie, fece languire il governo locale e, quindi, chiuse per i segretari comunali qualsiasi possibilità di sviluppare il proprio ruolo.

Sebbene anche i governi dell'epoca liberale avessero maturato significative tendenze accentratrici, essi avevano pur tuttavia lasciato margini tali da consentire agli organi politici di comuni e province la possibilità di programmare e progettare per lo sviluppo delle proprie realtà urbane e locali, spazi che vennero a mancare quasi del tutto durante la dittatura.

Agli inizi del fascismo fino alle leggi speciali del 1926, il regime, come ha evidenziato Ponziani¹⁰⁸, per piegare alla propria volontà comuni e province, dapprima si limitò, con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, ad apportare *«aggiustamenti parziali, di carattere prevalentemente tecnico»* che, per i segretari comunali, si traducevano in un ampliamento *«dei poteri disciplinari dei prefetti ... in un'ottica di maggior efficienza burocratica»*¹⁰⁹.

Negli anni trenta, accogliendo la proposta del «Rinno-
vamento amministrativo», organo ufficiale della

¹⁰⁸ L. PONZIANI, *Fascismo e autonomie locali*, in M. Palla (a cura di), *Lo Stato fascista*, La Nuova Italia, Firenze 2001, p. 330.

¹⁰⁹ P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Carocci, Roma 1998, p. 110.

Confederazione nazionale degli enti autarchici¹¹⁰, di rafforzare la preparazione del segretario comunale attraverso l'istituzione di apposite scuole, il Ministero dell'Interno, con decreto del 5 novembre 1938¹¹¹, introdusse corsi di preparazione e perfezionamento presso venti Università italiane, organizzati dal prefetto, da un professore universitario di ruolo e dal fiduciario provinciale dell'associazione del pubblico impiego. L'insegnamento si poteva attivare purché vi fossero almeno venti iscritti; aveva una durata minima di cento ore e, una volta superato, dava luogo ad un periodo di tirocinio pratico per la «*frequenza di uffici comunali*». Il diploma rilasciato al termine del corso non era sostitutivo, tuttavia, dell'esame per l'acquisizione della patente.

I corsi di perfezionamento, invece, si svolgevano in sette università, potevano essere frequentati solo da segretari comunali in servizio o da amministratori, prevedevano il rilascio di un diploma e le spese di partecipazione erano poste integralmente carico dei corsisti¹¹².

Nel 1902, il Ministro dell'Interno Giovanni Giolitti, aveva favorito l'adozione della legge del 6 marzo 1904, n. 88,

¹¹⁰ M. SALVATI, *L'inutile salotto. L'abitazione piccolo-borghese nell'Italia fascista*, Bollati Boringhieri, Torino 1993, pp. 80-3; per la citazione di Molinari: S. Molinari, *Su una pretesa autonomia scientifica dell'urbanistica*, in «Rinnovamento amministrativo», 1926, p. 447.

¹¹¹ Il testo del decreto è pubblicato in *Cronaca dei corsi*, in «Rinnovamento amministrativo», 1938, pp. 203-5.

¹¹² *Le Accademie di scienze amministrative in Germania*, in «Rinnovamento amministrativo», 1939, pp. 67-70.

con la quale era stata istituita la «Cassa di previdenza per le pensioni ai segretari comunali ed altri impiegati».

Solo più tardi, però, si giunse ad un assetto definitivo grazie al Regio Decreto legge del 15 aprile 1926, n. 679 ed al Regio Decreto legge del 3 marzo 1938, n. 680.

Negli stessi anni, con il Regio Decreto legge del 23 luglio 1925, n. 1605, venne istituito un altro organo di assistenza dei segretari comunali, l'Iniel, Istituto nazionale a favore degli impiegati degli enti locali,¹¹³ con il quale i segretari comunali ottenevano assistenza per i propri superstiti non aventi diritto a pensione.

Le iniziative elaborate dai segretari comunali per risolvere la questione dell'assistenza non si limitarono all'istituzione di un «*Collegio per gli orfani e per i figli dei segretari ed impiegati comunali*»¹¹⁴, ma si spinsero verso altre forme di mobilitazione, che vedevano coinvolta gran parte della categoria¹¹⁵.

In seguito, nel novembre del 1924, il «Congresso Nazionale dei dipendenti degli Enti Locali aderenti alla Corporazione dell'impiego», si concluse con l'approvazione di un ordine del giorno indirizzato all'esecutivo nel quale l'assemblea esprimeva «*voti al Governo Nazionale [...*

¹¹³ Convertito nella legge 18 marzo 1926, n. 562.

¹¹⁴ Cfr., Comune di Anagni, *Archivio storico comunale*, b. 270, «Cat. IX, ci. 8, Istituti, Anno 1925».

¹¹⁵ ROMANELLI, *Sulle carte interminate*, op. cit., pp. 119-162.

affinchè emanasse] apposita legge che istituisca la nuova Opera di Previdenza per gl'impiegati civili dei Comuni, delle Province e delle Opere Pie non aventi diritto a pensione e dei loro successori, la quale oltre gli altri obblighi dovrà per primo promuovere la istituzione di due collegi per gli orfani della classe, uno maschile che dovrà sorgere nel più breve tempo possibile nel Comune di Anagni [...] e l'altro femminile che dovrà sorgere in località da destinarsi»¹¹⁶.

Infine, con una serie di provvedimenti normativi, l'Iniel venne ampiamente modificato: innanzitutto a proposito delle forme di finanziamento¹¹⁷, poi riguardo al regolamento¹¹⁸, alla sua natura e, infine, all'estensione ai lavoratori salariali¹¹⁹ e sulla modifica della denominazione, che diveniva “Istituto Nazionale Fascista per l'assistenza dei Dipendenti degli Enti Locali” (Infadel).¹²⁰

La trasformazione dell'Iniel non fu solo formale, in quanto da lì a poco, e precisamente con R.D. 1 giugno 1933, n. 641, l'aggettivo *fascista* ad esso attribuito sarebbe stato

¹¹⁶ Ivi, Deliberazione del Consiglio comunale del 27 novembre 1924.

¹¹⁷ Regio Decreto Legge 13 gennaio 1927, n. 75, recante “provvedimenti per l'Istituto Nazionale a favore degli impiegati degli Enti Locali”.

¹¹⁸ Regio Decreto 20 dicembre 1928, n. 3239, recante, “Approvazione del Regolamento per l'esecuzione del regio decreto legge 23 luglio 1925, n. 1605, concernente la costituzione di un Istituto nazionale a favore degli impiegati degli Enti Locali e dei loro superstiti non aventi diritto a pensione”.

¹¹⁹ Regio Decreto Legge 2 novembre 1933, n. 2418, recante “Estensione ai salariati degli Enti Locali dell'obbligo dell'iscrizione all'Iniel a modifiche dell'ordinamento stesso”, art. 1.

¹²⁰ Legge 2 giugno 1930, n. 733, recante “Modificazioni all'ordinamento dell'Istituto nazionale a favore degli impiegati degli Enti Locali e dei loro superstiti non aventi diritto a pensione”

necessario anche per l'ammissione agli impieghi presso gli enti, al quale si poteva accedere qualora si fosse in possesso della tessera del Partito nazionale fascista.

Solo due anni dopo, al segretario comunale veniva attribuita la qualifica di funzionario dello stato, con Regio Decreto legge 17 agosto 1928, n. 1953, art. 1¹²¹.

Si è già rilevato come la storiografia, ritenendo che l'obiettivo del regime fascista fosse la cancellazione di ulteriori spazi di autonomia degli enti locali, sia unanime nell'unire la normativa per la statizzazione dei segretari comunali a quella che, nel 1926, aveva previsto l'istituzione del podestà ed a quella che, nel 1928 (legge del 27 dicembre 1928, n. 2962), aveva stabilito che spettasse al governo nominare gli organi amministrativi delle province¹²².

Come rilevato da Aimo, alle norme sulla statizzazione seguirono, «... *ulteriori disposizioni di legge contenute nel dispositivo di conversione del decreto del 1928 di chiara valenza autoritaria, concernenti, fra l'altro, le note di qualifica, la dispensa dal servizio, le sanzioni disciplinari*»¹²³.

Una volta rivestita la qualifica di funzionario statale, il segretario comunale veniva «*assunto a pieno titolo nella*

¹²¹ Convertito nella legge 13 dicembre 1928, n. 2944, integrata dalle norme esecutive presenti nel R.D. del 21 marzo 1929, n. 371.

¹²² Era previsto che la provincia venisse diretta da un preside, nominato con decreto reale ogni 4 anni, e da un rettorato nominato dal ministro dell'Interno sempre ogni 4 anni.

¹²³ AIMO, *Stato e poteri locali in Italia* cit., p. 110

burocrazia statale, quindi sottoposto ad una rigida disciplina gerarchica ed al controllo della massima autorità statale in ambito locale, il prefetto [... circostanza che ne provocava la sussunzione] entro la rigida struttura gerarchica il cui vertice è rappresentato dal Ministero dell'Interno»¹²⁴.

Mediante la statizzazione operata dal regime fascista, mentre, però, da un lato, si riconosceva il ruolo svolto dai segretari comunali, dall'altro, si intendeva soddisfare la necessità antidemocratica del regime di controllare più in profondità l'azione amministrativa e il personale degli enti locali¹²⁵.

Le norme esecutive e integrative del Regio Decreto del 21 marzo 1929, n. 371, prevedevano, poi, «*il diritto del segretario comunale di far pervenire al prefetto o al ministro "pieghi suggellati", del cui contenuto, quindi, il podestà era tenuto all'oscuro*».

Il Testo unico della legge comunale e provinciale del 3 marzo 1934, n. 383, sebbene accogliesse alcune delle richieste rappresentate dalla categoria¹²⁶, stabiliva, all'art. 173, l'equiparazione dei segretari comunali agli impiegati dello Stato, eccezion fatta che per la situazione economica e di quiescenza; all'art. 178 l'istituzione di un ruolo unico nazionale per i primi quattro gradi di carriera, e prevedeva

¹²⁴ Così BALDISSARA, *Tecnica e politica nell'amministrazione* cit., pp. 126-7.

¹²⁵ Cfr., ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale* cit., pp. 99-100.

¹²⁶ Il riferimento è, in particolare, agli articoli apparsi nella «Rivista degli enti locali» nei numeri 5, 6 e 7 del 1934.

che la nomina degli iscritti avvenisse per mezzo del Ministero dell'Interno e non più del podestà; all'art. 194 la costituzione di un consiglio di amministrazione per la gestione del ruolo unico nazionale; all'art. 227 il mantenimento dei diritti acquisiti in materia economica.

Tra la fine degli anni trenta e l'inizio degli anni quaranta, divenne pressante, perché sostenuta anche dai vertici del Ministero dell'Interno, l'ipotesi dell'unificazione delle figure di podestà e di segretario. Da più parti si pretendeva che al segretario fossero attribuite «*funzioni di vigilanza sul podestà, quando non ne assumesse direttamente la carica*».¹²⁷

Trevisani scriveva, in “Rinnovamento amministrativo”, come il segretario comunale dovesse essere messo sullo stesso piano del Podestà, per dare posto ad un unico istituto solidale¹²⁸.

Se già i segretari erano molto insoddisfatti della propria condizione professionale, ancor di più lo erano della propria situazione economica¹²⁹.

¹²⁷ BALDISSARA, *Tecnica e politica nell'amministrazione* cit., p. 147.

¹²⁸ G. TREVISANI, *Formare un nuovo diritto sul Segretario comunale*, in «Rinnovamento amministrativo», 1943, p. 133.

¹²⁹ L'art. 228 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, n. 383, stabiliva che «gli stipendi ed i salari degli impiegati e salariati comunali devono essere fissati in equa proporzione con quello del segretario comunale»; I. TUROLLA, *I segretari comunali. Brevi considerazioni sulle condizioni giuridiche ed economiche*, in «Rivista degli enti locali», 1939, 5, p. 155.

Ognuno dei provvedimenti finora adottati dal regime (l'istituzione della Cassa previdenziale, l'estensione della previdenza e dell'assistenza ai familiari attraverso l'Iniel-Infadel, la statizzazione), pur recando effetti favorevoli sullo status della categoria, non erano, infatti, particolarmente edificanti ai fini del sollevamento della propria condizione, come risulta da numerose pagine di memorialistica, attendibile fonte storiografica, in particolare per quanto riguarda la ricostruzione degli umori più profondi della burocrazia e delle sue concrete condizioni di lavoro e di vita.

A questo proposito, un'opera del tempo narra la vita di Giusto Poveroté, segretario di alcuni piccoli comuni durante quegli anni¹³⁰.

Dal 1928 in poi, fu chiesta, nelle prime riunioni dei sindaci del Comitato di liberazione nazionale (Cln), l'abolizione delle norme emanate ed il ritorno alle disposizioni del periodo liberale; era il segno della ripresa della piena attività del movimento comunale.¹³¹

Oltre che dagli amministratori di comuni e province, l'abrogazione delle norme emanate durante il fascismo era sostenuta da fonti autorevoli: il consigliere di Stato Gugliel-

¹³⁰ Alcune pagine dei «ricordi» di *Giusto Poveroté*, ora in A. FERRUZZA, G. TANI, G. COPPA, *Gli eroi sconosciuti che fanno in silenzio l'Italia*, Nocchioli, Firenze 1966, pp. 51-85.

¹³¹ Ci si riferisce alla riunione dei sindaci delle più popolate città del Nord, che si tenne a Torino il 28 agosto 1945; Cfr. V. STEVANO, *L'autonomia dei comuni e la statizzazione dei segretari comunali*, "Il corriere amministrativo", 1946, pp. 238-45.

mo Roehrsen riteneva necessaria, nel 1945, «una revisione della cosiddetta statizzazione dei segretari»¹³². Circostanza alquanto emblematica è che questa sua posizione non fosse isolata, ma rispecchiasse il giudizio della suprema magistratura amministrativa. Infatti, sarebbe trascorso soltanto un anno perché una sentenza del Consiglio di Stato non accogliesse la richiesta di riammissione in servizio dell'ex segretario comunale di Roma, Virgilio Testa - allontanato dall'amministrazione capitolina all'indomani della Liberazione - per questa motivazione: «lo Stato non è autorizzato, nel rinnovato clima democratico, ad imporre un proprio funzionario ad una funzione comunale».¹³³

Anche la Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato del Ministero per la Costituente, in quello stesso periodo, manifestava il medesimo orientamento¹³⁴.

La Commissione proponeva, inoltre, la «creazione di un albo nazionale dei segretari comunali in cui siano iscritti tutti coloro che hanno conseguito la patente, con indicazione tenuta aggiornata dei servizi prestati».

¹³² G. ROEHRSEN, *Sulla statizzazione dei Segretari comunali e provinciali*, in «Nuova rassegna di legislazione per i comuni», 1945, 3-4, riportato in BALDISSARA, *Tecnica e politica nell'amministrazione* cit., p. 149.

¹³³ Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza del 15 marzo 1946, n. 112, conservata presso Archivio Storico capitolino, Comune di Roma, Archivio del personale, fasc. «604, Testa Virgilio».

¹³⁴ Ministero per la Costituente, *Relazione all'Assemblea Costituente*, p. 59.

Veniva infine evidenziata l'importanza di avviare un percorso per la formazione continua dei segretari.

La maggior parte della categoria continuava però a difendere la normativa allora in vigore. Fu chiesto ai segretari di esprimere la propria opinione in ordine alla circostanza se si «*dovesse conservare l'attuale stato giuridico, o se questo dovesse essere modificato e come*»; a tale quesito, 836 persone risposero affermativamente, mentre 453 manifestarono la propria contrarietà, 332 si astennero. Il Relatore all'Assemblea Costituente sottolineò che «*la quasi totalità delle risposte perviene da sindaci e segretari*»¹³⁵.

La questione della statizzazione, arrestata per volere del governo, condivisa dalla categoria dei segretari, anche se con minore frequenza, non cessò comunque di apparire nelle riviste delle organizzazioni delle autonomie locali¹³⁶.

A conclusione di questa ricerca, è senz'altro utile fare il punto in ordine a quale evoluzione la categoria dei segretari comunali abbia subito durante il periodo fascista.

¹³⁵ Ministero per la Costituente, Relazione all'Assemblea Costituente cit., p. 57.

¹³⁶ C. CHIOLA, *Il segretario provinciale. Spunti per una problematica costituzionale*, in «Rivista delle Provincie», ottobre-dicembre 1967, pp. 39-43; R. GRACILI, *I segretari comunali e provinciali*, in «Il comune democratico», settembre 1969, pp. 63-5.

Si può senz'altro dire come il ruolo degli enti locali sia arretrato e, di conseguenza, come sia peggiorata pure la loro situazione rispetto al periodo¹³⁷.

Fu, infatti, indebolito lo sviluppo della categoria dal punto di vista della stabilità delle relative funzioni, troppo a lungo rivendicate da un movimento che, per generazioni, aveva vissuto nell'incertezza, alla mercé dell'amministrazione di turno.

Nell'Italia repubblicana del secondo dopoguerra, anche l'assicurazione della stabilità dell'impiego fornita dalla statizzazione risultò molto debole, nonostante fosse stata sostenuta dalla maggioranza dei segretari, in quanto presidio invalicabile per la sicurezza della professione contro le pretese politiche degli amministratori, e dal governo centrale, in quanto argine al potere delle amministrazioni locali della sinistra, che, secondo il Ministero dell'Interno, avrebbero potuto utilizzarlo in funzione eversiva dell'ordine costituito.

Le possibilità che un segretario, in caso di contrasti con l'amministrazione locale, venisse rimosso dall'incarico, infatti, dipendeva dalla vicinanza o meno di questa dal governo, il quale accoglieva le richieste di allontanamento proposte da amministrazioni vicine e molto di rado rigettava

¹³⁷ Così F. LUCARINI, *Per un funzionario «modello e moderno». La formazione dei segretari comunali in Italia attraverso alcuni periodici dell'età giolittiana*, in A. Varni - G. Melis (a cura di), *Burocrazia a scuola. Per una storia della formazione del personale pubblico nell'Ottocento-Novecento*, Rosenberg & Sellier, Torino 2000, p. 242.

analoghe richieste di amministrazioni controllate da partiti di opposizione.

Le vicende dei segretari comunali evidenziano plasticamente quanto fosse debole il modello di Pubblica amministrazione seguito dal fascismo e quanto questo fosse subordinato alle esigenze di controllo della società.

Il mancato rafforzamento della posizione dei segretari nell'ambito degli enti locali, ciò che, in senso lato, può essere definita come la loro sconfitta politica, diretta conseguenza della più grande sconfitta subita dalle autonomie locali, fu, tuttavia, accompagnato da un progressivo miglioramento della loro condizione dal punto di vista socio-professionale¹³⁸.

In cambio delle sicurezze ottenute, i segretari dovettero pagare, però, un prezzo molto alto, soprattutto nell'immediato secondo dopoguerra.

La loro affermazione quali *controllori* dello Stato durante il fascismo gli ha, infatti, impedito di avvertire la necessità di sviluppare le competenze manageriali indispensabili per dirigere l'amministrazione e divenire così fulcro tra il potere di indirizzo politico e le funzioni gestionali, che sarebbe divenuto indilazionabile con le riforme di fine Novecento.

¹³⁸ G. MELIS, *Il fascismo, il podestà e il «segretario di stato»*, in «Anci Rivista», 1998, 5, p. 67.

Riassumendo, la statizzazione dei segretari ebbe inizio in Alto Adige con una legge del 1925, alla quale seguì il R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953, divenuto legge 13 dicembre 1928, n. 2944, che estese la statizzazione a tutti i Comuni del Regno, e che recò, nel contempo, il nuovo *status* giuridico ed economico dei segretari comunali.

Il R.D.L. 21 marzo 1929, n. 371 aggiunse poi alcune norme di integrazione ed esecuzione.

Il nuovo ordinamento era piuttosto semplice:

1. il segretario comunale viene qualificato come funzionario statale (art. 1), ma è retribuito dal Comune presso il quale presta servizio (art. 11); il trattamento economico è fissato dalla legge ed attribuito dal Prefetto, in relazione al grado ricoperto dal segretario (artt. 10 e 11);¹³⁹

2. le funzioni restano interamente regolate dalla legge e dai regolamenti statali. La carriera è ordinata in otto gradi, ai quali corrispondono altrettante qualifiche: segretario di terza, di seconda e di prima classe; segretario capo di seconda e di prima classe; segretario generale di seconda e di prima classe;

3. le classi corrispondono ai comuni, in base alla densità demografica; sulla base dei comuni e delle classi, il Prefetto forma il ruolo provinciale dei segretari comunali;

4. la nomina è disposta dal Prefetto, a seguito di pubblico concorso per soli titoli per i posti di grado iniziale (art. 6) - fermo restando il possesso del diploma di

¹³⁹ La successiva legge n. 1104/1929 aggiunge una disposizione intesa a garantire un più adeguato corrispettivo economico per i segretari dei consorzi costituiti tra i comuni ai fini della gestione del relativo servizio.

abilitazione e dei titoli di studio già previsti - e per quelli di grado superiore quando non sia possibile od opportuna la promozione;

5. dopo un anno di servizio in esperimento, trascorso anche in diversi Comuni, il segretario viene assunto in via definitiva. Al Prefetto è attribuito il compito di esercitare la sorveglianza sul segretario, compreso il potere di disporre il trasferimento (art. 8) e di dispensarlo dal servizio (art. 14);

6. sotto il profilo organico, il segretario comunale è posto alle dipendenze gerarchiche del Podestà, al quale compete di stendere le note di qualifica e di concedere il congedo ordinario.

L'ordinamento dei segretari viene poi completato con l'emanazione del R.D. 21 marzo 1929, n. 371, che si divide in due titoli dedicati, rispettivamente, allo stato giuridico ed a quello economico del segretario:

a. il primo titolo comprende ben 96 articoli, che si occupano minuziosamente di tutti gli aspetti legati al percorso professionale, dall'accesso alla nomina, dal giuramento allo stato matricolare, dalle note di qualifica alle promozioni, ecc.;

b. in linea con la riforma del 1928, la nuova normativa accentua la posizione del Prefetto in ordine a tutte le vicende della carriera del segretario comunale, a cominciare dal bando di concorso: allo stesso è, infatti, accordata persino la facoltà di negare l'ammissione al

concorso “*con decreto non motivato ed insindacabile*”¹⁴⁰ e di esercitare il sindacato di merito, attraverso il Vice-prefetto, sulle note di qualifica compilate dal Podestà;

c. anche per quanto riguarda gli aspetti disciplinari, il Prefetto gode di ampi poteri, in coerenza con i previsti comportamenti sanzionabili, tra i quali occupano un posto di particolare rilievo quelli attinenti a manifestazioni lesive dell'autorità dei superiori e della dignità dell'Amministrazione, ovvero contrarie alla “*compagine amministrativa, politica e sociale dello Stato*” e “*ostile alle vigenti istituzioni*”. E ancora, il Prefetto può inibire al segretario “*ogni occupazione o attività che, a suo giudizio, non sia ritenuta conciliabile con l'osservanza dei doveri d'ufficio o col decoro dell'Amministrazione*”.

La normativa del 1929 completa ulteriormente la riforma, con l'introduzione della revisione quinquennale della riqualificazione delle sedi, perfezionando altresì la struttura dell'ordinamento attraverso più dettagliate disposizioni per il conferimento delle sedi non di grado iniziale, che avviene a mezzo di concorsi per titoli presso le singole prefetture.

Infine, la tabella per la riscossione dei diritti di segreteria viene modificata nel senso di ripartire i proventi a seconda del grado del segretario, da un minimo del 30% ad un massimo dell'80%, entro comunque il limite della metà dello stipendio.

¹⁴⁰ SCHIERA P., cit., p. 26

Come può ben evincersi da questa breve rassegna della normativa in esame, i caratteri della disciplina e della gerarchia che informano il nuovo ordinamento dei segretari comunali travalicano ampiamente le aspirazioni espresse dalla categoria a più riprese, che pretendeva dallo Stato maggiori ed efficienti garanzie di stabilità, ma non certo la trasformazione del segretario in mero strumento per l'esercizio dell'opprimente attività di controllo gerarchico sulle realtà comunali e provinciali, messo in atto dal regime.¹⁴¹

III.9. IL TESTO UNICO DEL 1934.

Il Testo Unico delle leggi comunali e provinciali, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, recepisce, perfezionandolo, il precedente dettato normativo, del quale ribadisce e specifica i principi.

All'art. 173, recita infatti: *“Il segretario comunale ha la qualifica di funzionario dello Stato ed è equiparato a tutti gli effetti agli impiegati dello Stato, fermo restando l'onere degli stipendi, assegni ed indennità a carico dei comuni. Per quanto attiene all'adempimento delle sue funzioni, il segretario comunale dipende gerarchicamente dal Podestà e ne esegue gli ordini”*.

¹⁴¹ MARZOLA F., cit., pp. 52-53

Il legislatore, come affermato da Zanobini¹⁴², pone quindi, una decisa separazione tra il segretario comunale e gli altri impiegati dell'ente locale, a causa della peculiare posizione giuridica in cui si viene a trovare, che non ha eguali con nessun altro pubblico impiegato.

Le innovazioni principali apportate dal T.U. del 1934 riguardano l'esclusione delle donne dalla carriera di segretario comunale; l'inclusione dei segretari assegnati ai comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti in un ruolo unico nazionale, direttamente gestito dal Ministero dell'Interno per quanto attiene alla nomina, alla promozione ed alle altre vicende del rapporto di servizio.

La nuova legge stabilisce inoltre un'apposita tabella con indicante la corrispondenza tra i gradi dei segretari comunali e quelli degli impiegati civili dello Stato.

Nell'ottica dell'esclusione delle autonomie locali dalla gestione dei segretari, non viene più richiesto alle amministrazioni comunali di esprimere il parere in merito ai trasferimenti dei segretari, disposti a seguito di domanda o per discrezionali esigenze di servizio.

Proprio da queste ultime innovazioni è ancora più facile trarre la scelta effettuata dal legislatore di creare una figura che sia, in tutto e per tutto, un vero e proprio funzionario statale, in perfetta armonia con la politica, la dottrina e la prassi del regime, al fine di controllare e limitare i rappresentati dalle forze locali contrari la nuova

¹⁴² Cfr.: ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 370

concezione del Comune quale ente di decentramento burocratico statale.

Il nuovo ordinamento colloca il segretario lungo un'unica linea verticale, che passa dal Podestà e dal Prefetto per giungere al Ministro dell'Interno, armonizzandone le rispettive attribuzioni con grande accuratezza, orientato com'era al raggiungimento dell'interesse esclusivo dello Stato, che, secondo le nuove concezioni, coincide con l'interesse generale della società.¹⁴³

III.10. LA REVISIONE DEL 1942.

La legge 27 giugno 1942, n. 851, infine, estende la statizzazione anche ai segretari provinciali, prima esclusi.

La legge inoltre prescrive che i segretari assegnati ai comuni con oltre 15 mila abitanti siano in possesso della laurea in giurisprudenza o di altro titolo equipollente.

Il ruolo provinciale viene sostituito da un ruolo unico nazionale; vengono attribuiti al Ministro dell'Interno tutti i provvedimenti relativi ai segretari: al Prefetto rimane solo la competenza ad emanare provvedimenti provvisori ed urgenti.

La nomina del segretario di grado iniziale avviene a seguito di un concorso nazionale annuale, per soli titoli.

¹⁴³ Cfr.: VITALE G., *L'organizzazione amministrativa del Comune*, in La Voce, Nocchioli, Firenze, 1974, p. 87

Con la legge del 1942 si conclude il processo evolucionistico della figura dei segretari in senso centripeto.

In via ufficiale, come si evince dalla relazione di accompagnamento al R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1853, che introduce la statizzazione, le ragioni di tale scelta sono dettate dal perseguimento dei seguenti scopi:

- disciplinare l'ordinamento dei segretari con indirizzo unitario e, quindi, eliminare la coesistenza di norme disparate che, da comune a comune, originavano una multiforme varietà di carriera e stipendi;

- riorganizzare il personale direttivo degli enti locali, attraverso una rigorosa selezione;

- sottrarre i segretari all'influenza dell'ambiente locale e porli in grado di esplicitare le proprie funzioni pubbliche, con la necessaria indipendenza, nell'interesse generale della comunità locale nel suo complesso.¹⁴⁴

Ma le ragioni intrinseche della riforma fascista vanno invece individuate nel preciso disegno tendente a garantire la stretta sintonizzazione della vita amministrativa locale con l'interesse esclusivo dello Stato, che, nella concezione della dottrina giuridica e politica dominante, rappresenta l'espressione onnicomprensiva di tutti i diversi interessi espressi dalla comunità organizzata, che assurgono ad interessi collettivi pubblici.

La scelta è quindi quella di assicurare il collegamento del centro con la periferia, attraverso due saldature

¹⁴⁴ Cfr.: MANUELE S., cit., p. 58

terminali, rappresentate dal Podestà, quale strumento del partito-regime, e dal segretario, quale strumento dello Stato.

Sebbene, infatti, il segretario dipenda gerarchicamente dal Podestà, tuttavia è inserito a pieno titolo nella burocrazia statale ed investito di funzioni, garantite per legge, conferitegli dal Prefetto e dal Ministro dell'Interno, che lo seguono in tutto il percorso della carriera.

Il segretario sembra quindi assumere nuovamente, sia pure in senso lato, quella funzione di rappresentanza del governo nelle comunità, così come era avvenuto nel '700, ai tempi dell'Intendente; egli torna pure ad essere inserito tra il notabilato locale, sia pure in ben altro quadro storico socio-politico.

A queste condizioni va sommato l'appiattimento che la legislazione del ventennio impose gradualmente alla potestà regolamentare locale.

III.11. CONCLUSIONI.

Con la caduta della dittatura fascista, muta l'assetto politico del paese, con ovvie ripercussioni sia sull'ordinamento comunale e provinciale sia sulla figura del segretario comunale.

Prima di entrare nel merito del percorso legislativo che condurrà gli enti locali sui binari di una sempre maggiore autonomia, all'interno di una nuova

configurazione dell'organizzazione territoriale dello Stato, ci sembra opportuno descrivere brevemente gli scenari entro cui tale processo nasce e si afferma, con particolare riferimento ad alcuni fattori innovativi.

Tra questi, oltre, ovviamente, al nuovo ed originale assetto costituzionale, riteniamo particolarmente importanti tre questioni, che si presentano nel panorama dottrinale, politico e sociale del paese, con peculiare riferimento al mondo degli enti locali, e che assumeranno un ruolo di spinta e propulsione nei confronti di tutta la legislazione in materia, fino a quella attuale, e segnatamente:

- l'affermazione delle forze autonomistiche, che prende il via con la ricostituzione dell'Associazione nazionale dei comuni (ANCI);

- il processo di privatizzazione del pubblico impiego che, pur concretizzandosi soltanto negli anni '90, prende indubbiamente le mosse dall'introduzione della contrattazione collettiva, quale fonte della disciplina del rapporto di lavoro;

- la costituzione delle Regioni a statuto ordinario e la progressiva attuazione dei principi di decentramento, che assumeranno una nuova valenza e influenzeranno il dibattito sulla riforma in senso federale dello Stato, di grande attualità¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Cfr.: La riforma costituzionale nel progetto della commissione bicamerale, fascicolo speciale in *Diritto Pubblico*, n. 3/1997; CASSESE S., *L'architettura costituzionale della Comunità Europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali*, in *supplemento a Regioni e governo locale*, n. 1-2, 1993.

Per quanto attiene al primo fattore, nel settembre del 1946 si svolge a Roma il convegno per la rifondazione dell'ANCI, che rivive nell'Italia post-fascista, con gli stessi ideali autonomistici che ne avevano caratterizzato la fondazione, avvenuta a Parma nel 1901.¹⁴⁶

La ricostituzione dell'ANCI e la crescita della sua presenza nel Paese, inquadrano il dibattito del rapporto tra centro e periferia in una prospettiva nuova, interpretando una volontà politica tendente a rifondare lo Stato sulla base di un binomio periferia-società fortemente ancorato ad una gestione della vita associata, in un'ottica *“di difesa delle libertà municipali in ogni manifestazione della vita e dell'attività comunale”*.¹⁴⁷

Le forze autonomistiche, pur tuttavia, otterranno la rottura definitiva con il vecchio sistema dell'ordinamento comunale e provinciale soltanto con l'emanazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, che viene unanimemente ritenuta la nuova codificazione, in tema di autonomie locali, dopo la prima legge unitaria del 1865.

Il secondo fattore innovativo riguarda l'affermazione delle forze sindacali ed aziendalistiche, che andranno ad incidere sul rapporto di lavoro del pubblico impiego, avvicinandolo a quello privato, secondo una sequenza di tappe che culmineranno nel D.Lgs. n. 29 del 1993.

Ai nostri fini ci interessa ricordare che il comparto lavorativo pubblico, nel nuovo Stato democratico, vede

¹⁴⁶ Cfr.: ANCI - *Guida normativa per l'amministrazione locale*, Ed. 2001, CEL, p. 122.

¹⁴⁷ MANUELE S., cit., p. 61

affermarsi sempre più il potere dell'associazionismo sindacale, che si ripercuote anche nei processi di produzione legislativa che innovano l'ordinamento e l'assetto socio-economico italiano, attraverso l'evoluzione del sistema di relazioni industriali.¹⁴⁸

Già con lo Statuto dei lavoratori, di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300, si dettano le basi secondo cui solo possedendo un forte potere contrattuale si possono ottenere migliori condizioni giuridiche ed economiche; molto più tardi tali e convincimento comincerà a farsi strada anche nel pubblico impiego.¹⁴⁹

Si avverte pertanto un cambiamento di rotta, oltre che socio-economico, anche di carattere culturale, che persegue un nuovo obiettivo: quello di sostituire alla fonte legislativa ed autoritativa della disciplina del pubblico impiego, la fonte della contrattazione collettiva.

Grandissimo rilievo assumerà in questo campo, sia la legge 28 ottobre 1970, n. 775, che sancisce l'ingresso ufficiale delle OO.SS. nelle fasi gestionali del pubblico impiego, sia il D.P.R. n. 748 del 1972, che, nell'istituire la funzione dirigenziale nell'ambito della carriera direttiva statale, avvia quel processo di separazione tra il potere politico ed il potere gestionale, tutt'ora in fase di perfezionamento.

¹⁴⁸ Cfr.: CELLA G.P. E TREU T. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna, 1998.

¹⁴⁹ Cfr.: CLARICH, IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 1994.

Il ritorno alla democrazia del sistema politico ed amministrativo italiano non determina, per l'ordinamento del segretario comunale, un ritorno alla disciplina precedente al ventennio fascista, come invece accade per gli organi comunali¹⁵⁰ che, dopo essere stati in un primo tempo nominati dai Prefetti, vengono ricostituiti su base elettiva, con decreto 7 del gennaio 1946.

Il legislatore, infatti, non demolirà ma, in un certo senso, completerà l'edificio vigente¹⁵¹; non accoglierà l'esigenza di superare la “statizzazione” del segretario comunale, sebbene, a partire dagli anni '50, voci autorevoli della politica e della dottrina giuspubblicistica alimenteranno una *querelle*, rimasta aperta fino alla riforma del 1997.¹⁵²

¹⁵⁰ ROEHRSEN G., *Sulla statizzazione dei segretari comunali e provinciali*, in Nuova rassegna, 1945, pp. 49 e segg.

¹⁵¹ Cfr.: RESTA D., *Il segretario comunale nella legislazione italiana*, in Funzione amministrativa, 1957, pp. 16 e segg.

¹⁵² GIRELLI G., *La statizzazione dei segretari comunali e provinciali, problema ancora aperto*, in L'Amministrazione italiana, 1969, p. 1290.