

INTRODUZIONE

Quando questa indagine prendeva le mosse, l'osservazione di Carlo Arturo Jemolo, che nel 1954 lamentava come la storia dei segretari comunali non avesse avuto molti "cantori"¹, poteva dirsi per molti versi ancora attuale. Ad eccezione del saggio di Raffaele Romanelli del 1989², che descrive il travaglio dei segretari nel tracciare il proprio status in una fase storica che incrocia la "statalizzazione" della categoria con la nascita della configurazione borghese della società, e di altri "brevi profili di sintesi"³ – tra i quali merita attenzione per la validità dell'impostazione il contributo di Manuele del 1998⁴ - l'evoluzione della figura del segretario comunale non andava al di là delle consuete introduzioni storiche ai manuali e/o ai testi sulla normativa che ne ha regolamentato nel tempo lo statuto professionale.

A rendere ancora più difficoltoso questo tentativo di ricerca e ricostruzione, si aggiunge un limitato numero di fonti "dirette": si tratta di memorie o ricordi sporadici stilati da funzionari giunti al termine della carriera, che non consentono di ricostruire in maniera adeguata la loro effettiva attività professionale, e di delineare i contesti sociali e politici nei quali si svolgeva l'azione dei segretari. La carenza di autobiografie e memorie rispecchia, tuttavia, un atteggiamento tipico della burocrazia

¹ C. A. JEMOLO, *La politica e l'amministrazione*, in *La crisi dello Stato moderno*, Bari, Laterza, 1954, p. 117

² R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna, Il Mulino, 1989.

³ Così S. SEPE, *I segretari comunali nell'Italia unita: per una storia di una burocrazia di frontiera*, in *I Segretari Comunali, una storia dell'Italia contemporanea*, a cura di OSCAR GASPARI e STEFANO SEPE, Roma, Donzelli, 2007.

⁴ S. MANUELE, *Il processo di evoluzione storica della figura del segretario comunale*, in «Prime note – zoom», 1998, pag. 30.

italiana, impegnata a scrivere su argomenti relativi agli aspetti giuridici della professione, senza riflettere sull'attività svolta.

Oggi il panorama storiografico si è arricchito del contributo di Oscar Gaspari e Stefano Sepe⁵, che dedicano ampio spazio al vivace dibattito animato dalla medesima categoria sia sulle proprie funzioni che sulle varie ipotesi di riforma succedutesi nel tempo, precisamente dalla legge di unificazione amministrativa del 1865 fino alla riforma del 1997. Luigia Maria Leonardis si dedica al periodo che intercorre tra l'Unità politica alla crisi dello Stato liberale, mentre Oscar Gaspari si occupa di analizzare il ventennio fascista, durante il quale si determinò, per l'appunto, la statizzazione del segretario comunale. Infine, Giovanni Vetrutto e Giuliana Rago, esaminano, rispettivamente, talune questioni aperte durante il periodo repubblicano, fino all'attuazione del decentramento amministrativo avvilito, a costituzione invariata, con le c.d. leggi "Bassanini".

La mia riflessione storica sui segretari comunali, sebbene si prefigga l'obiettivo di approfondire il contributo che le burocrazie pubbliche hanno dato allo sviluppo sociale dell'apparato amministrativo nel corso delle varie epoche storiche e nelle diverse realtà territoriali dell'Italia peninsulare, con particolare riguardo al suo atteggiarsi durante il Regno delle Due Sicilie, fino a dopo lo Stato unitario, nonché del loro ruolo nelle dinamiche politico-istituzionali⁶, non intende, di certo, sovrapporsi a tali lavori, dato che essa desidera prendere in esame principalmente la figura del segretario comunale nella Sicilia borbonica e la sua evoluzione dopo la svolta unitaria.

L'11 ottobre 1817, infatti, i Borbone cancellavano, con Regio Decreto, le riforme costituzionali di ispirazione inglese ed estendevano

⁵ *I Segretari Comunali, una storia dell'Italia contemporanea*, a cura di OSCAR GASPARI e STEFANO SEPE, Roma, Donzelli, 2007, cit.

⁶ Al riguardo, S. SEPE, *Amministratori e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Maggioli, Rimini, 1995, pp. 15-23.

all'Isola l'ordinamento amministrativo di carattere francese, già importato da Murat, durante il periodo napoleonico, nella parte continentale del Regno⁷. Poco restava delle trasformazioni attuate con la Costituzione del 1812 e le riforme del 1813. Le disposizioni introdotte, infatti, prevedevano la realizzazione non solo di un rapporto diretto tra il centro e le varie realtà locali, ma forme di raccordo di livello intermedio, di carattere provinciale, compendiate esclusivamente nella figura dell'Intendente, coadiuvato da un Segretario Generale, posto alle sue dirette dipendenze, che di tale figura reca solo il nome, dato che si trattava di un funzionario nominato direttamente dal sovrano.

Viceversa, corrispondeva, più o meno, alla figura dell'odierno *segretario comunale*, il *cancelliere-archiviario*, ma, a differenza del primo, non aveva il compito di curare la verbalizzazione delle deliberazioni del *decurionato*, che sceglieva un segretario nel proprio seno.

Il *cancelliere-archiviario* veniva designato dal *decurionato* tra una terna di persone iscritte nella citata "lista degli eleggibili", e la sua nomina era soggetta all'approvazione dell'Intendente, salvo che per i Comuni di Palermo, Messina e Catania, dove era necessaria l'approvazione del Re.

Emerge così chiaramente la centralità dell'Intendente nel nuovo apparato statale periferico, sebbene venga ridefinito anche il potere comunale. In particolare, però, tale potere rimane ai margini, in quanto nella persona del Sindaco risiedono tanto il potere esecutivo locale quanto le funzioni di rappresentante del governo centrale.

Il progetto borbonico tendeva, difatti, a ridefinire le classi dirigenti locali quali organi dello Stato, tanto che, in fase di attuazione, non potette non scontrarsi con gruppi ed élites locali, segnando una profonda svolta nella realtà politica isolana.

⁷ E. IACHELLO, *Borbone e stato in Sicilia: la riforma amministrativa del 1817*, in *I Borbone in Sicilia (1734-1860)*, Catania, Giuseppe Maimone Editore, 1998, pagg. 47 – 51.

La presente ricerca intende proprio leggere le vicende di tale gruppo professionale nel contesto dei processi evolutivi dell'amministrazione pubblica italiana fin dai suoi primi esordi, con particolare riguardo al Regno pre-unitario dei Borbone. Essa, tuttavia, non può prescindere dall'introdurre il tema in relazione a profili di comparazione con altri ordinamenti statuali.

Evidenziare l'azione concreta di questi funzionari, focalizzare l'attenzione sul ruolo assunto in seno agli enti locali per coglierne gli aspetti più salienti (funzioni, attività, percorsi di carriera, modalità di selezione e formazione, cultura e mentalità, rapporti con gli amministratori e con gli impiegati locali), permetterà di riscoprire i tratti peculiari di tale categoria professionale, fin dalle sue antiche origini.

Ciò consentirà senz'altro di conoscere anche aspetti rilevanti dell'evoluzione storico-istituzionale dell'intero paese: storia dell'amministrazione, storia locale, e storia delle *élites*, costituiscono, infatti, le sfaccettature di un sistema nel quale i segretari comunali hanno da sempre assunto una veste importante, diversa da momento a momento, ma in ogni caso assai significativa.