

IL SEGRETARIO COMUNALE NEL REGNO DELLE DUE SICILIE E DOPO L'UNITA' D'ITALIA

di Fabio, Martino Battista PhD, Segretario Generale Provinciale

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I - IL SEGRETARIO COMUNALE ORIGINI E COMPATAZIONE CON ALTRI ORDINAMENTI	4
I.1. LE ORIGINI	4
I.2. IL CANCELLIERE NELL'ORDINAMENTO COMUNALE LOMBARDO	5
I.3. IL SEGRETARIO PIEMONTESE	7
I.4. IL SEGRETARIO NELLA LEGISLAZIONE NAPOLEONICA	9
I.5. IL SEGRETARIO DELLA RESTAURAZIONE IN PIEMONTE	10
I.5.1. LE RIFORME ALBERTINE DEL 1938	11
I.5.2. LA LEGGE RATTAZZI DEL 1859	13
CAPITOLO II - IL CANCELLIERE – ARCHIVARIO DURANTE IL REGNO DELLE DUE SICILIE	17
II.1. PREMessa.	17
II.2. LA LEGGE ORGANICA SULL'AMMINISTRAZIONE CIVILE.	19
II.3. L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO IN SICILIA.....	26
II.4. IL SEGRETARIO COMUNALE NEL MEZZOGIORNO.	33
II. 5. NOMINA, FUNZIONI E STATUS DEL CANCELLIERE-ARCHIVARIO.	39
CAPITOLO III IL SEGRETARIO COMUNALE: DALLA LEGISLAZIONE DELLO STATO UNITARIO ALLA STATIZZAZIONE DEL REGIME FASCISTA	48
III.1. IL SEGRETARIO COMUNALE NEL PROCESSO DI UNIFICAZIONE NAZIONALE	48
III.2. IL SEGRETARIO AL VERTICE DEGLI IMPIEGATI COMUNALI.	52
III.3. IL SEGRETARIO COMUNALE TRA LA SFERA DEL PRIVATO E DEL PUBBLICO.	56
III.4. LA CONDIZIONE GIURIDICA ED ECONOMICA DEL SEGRETARIO.....	61
III.5. ANALISI STORICA DELLE VICENDE DEI SEGRETARI DURANTE L'ETA' GIOLITTIANA.	66
III.6. IL PRIMO INQUADRAMENTO NEGLI ISTITUTI DEL DIRITTO PUBBLICO	69
III.7. LE ISTANZE DI STATIZZAZIONE AVANZATE DALLA CATEGORIA.	72
III.8. LA LUNGA STRADA VERSO LA STATIZZAZIONE DELLA CATEGORIA.	74
III.9. IL TESTO UNICO DEL 1934.....	81
III.10. LA REVISIONE DEL 1942.....	82
III.11. CONCLUSIONI.	83
PRINCIPALI FONTI NORMATIVE	85
BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE	88

AVVERTENZA - INTRODUZIONE

Questa opera è stata già pubblicata sul sito di G.B. Vighenzi, ma in maniera poco coordinata, essendo stato suddiviso in diverse parti. Tramite questa pubblicazione, è possibile fruire di un testo unitario che consenta al lettore una migliore intelligibilità, fluidità e coordinamento.

L'11 ottobre 1817, i Borbone cancellavano, con Regio Decreto, le riforme costituzionali di ispirazione inglese ed estendevano all'Isola l'ordinamento amministrativo di carattere francese, già importato da Murat, durante il periodo napoleonico, nella parte continentale del Regno¹. 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-archivario*, 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-archivario* 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.

On 11 October 1817, the Bourbons cancelled, with Royal Decree, the constitutional reforms of English inspiration and estende to the island the administrative order of a French nature, already imported by Murat, during the Napoleonic period, in the continental part of the Kingdom. Little remained of the transformations implemented with the Constitution of 1812 and the reforms of 1813. The provisions introduced, in fact, envisaged the creation not only of a direct relationship between the center and the various local realities, but forms of connection at an intermediate level, of a provincial, summarized exclusively in the figure of the Intendant, assisted by a Secretary General, placed directly under him, who bears only the name of this figure, given that he was an official appointed directly by the sovereign.

Conversely, he corresponded, more or less, to the figure of today's municipal secretary, the registrar-archive, but, unlike the first, he did not have the task of taking care of the verbalization of the resolutions of the decurionate, who chose a secretary from among his own.

The registrar-archive was designated by the decurionate from among a group of persons registered in the aforementioned "list of eligible candidates", and his appointment was subject to the approval of the Superintendent, except for the Municipalities of Palermo, Messina and Catania, where it was necessary the approval of the King.

¹ 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.

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"², poteva dirsi per molti versi ancora attuale. Ad eccezione del saggio di Raffaele Romanelli del 1989³, 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"⁴ – tra i quali merita attenzione per la validità dell'impostazione il contributo di Manuele del 1998⁵ – 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 italiana, impegnata a scrivere su argomenti relativi agli aspetti giuridici della professione, senza riflettere sull'attività svolta.⁶

Oggi il panorama storiografico si è arricchito del contributo di Oscar Gaspari e Stefano Sepe⁽⁵⁾, 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 avvistato, 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-istituzionali⁷, 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 all'Isola l'ordinamento amministrativo di carattere francese, già importato da Murat, durante il periodo napoleonico, nella parte continentale del Regno⁸. 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.

² C. A. JEMOLO, *La politica e l'amministrazione*, in *La crisi dello Stato moderno*, Bari, Laterza, 1954, p. 117

³ R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna, Il Mulino, 1989.

⁴ 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.

⁵ S. MANUELE, *Il processo di evoluzione storica della figura del segretario comunale*, in «Prime note – zoom», 1998, pag. 30.

⁶ *I Segretari Comunali, una storia dell'Italia contemporanea*, a cura di OSCAR GASPARI e STEFANO SEPE, Roma, Donzelli, 2007, cit.

⁷ Al riguardo, S. SEPE, *Amministratori e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Maggioli, Rimini, 1995, pp. 15-23.

⁸ 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.

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.

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.

CAPITOLO I IL SEGRETARIO COMUNALE ORIGINI E COMPARAZIONE CON ALTRI ORDINAMENTI

I.1. LE ORIGINI

La figura del segretario comunale risale all'epoca della costituzione dei primi comuni medievali ed ha accompagnato l'evoluzione legislativa e la storia stessa del municipalismo italiano, esposta, più delle altre categorie del pubblico impiego, al mutevole cambiamento costituzionale del nostro Stato ed all'avvicendamento delle amministrazioni locali.

“Difatti, le pietre miliari della storia dell'ordinamento dei segretari, coincidono con quelle che potremmo chiamare le rivoluzioni delle strutture costituzionali nel senso di trasformazione o sovversione del preesistente assetto sociale e di annientamento delle forze che lo sostenevano, indipendentemente dal mezzo impiegato per giungere a tale risultato”.¹

Il termine *segretario* deriva dal latino *secretum*, con cui si indicava l'archivio in cui si custodivano gli atti, la corrispondenza e le ordinanze del sovrano; *secretarium* era perciò, colui al quale si confidavano i segreti, generalmente scelto tra i funzionari di fiducia.

A seconda del periodo storico politico, il segretario comunale ha assunto denominazioni e caratterizzazioni diverse. Come ad esempio il *Primicerius notariorum*, (dal latino *primicerius*: “ufficiale iscritto per primo nelle tavolette di cera”), addetto alla cancelleria imperiale; i *cancellieri* del periodo comunale: quello *maggiore* della Signoria di Firenze e quello *grande* di Venezia, dal 1268 eletto a vita dal Maggiore consiglio, “con

*largo stipendio e con tutti i privilegi dei patrizi, tranne solo il voto nei consigli”*²

il *cancelliere comunale* e poi *cancelliere regio* nella Toscana del tardo cinquecento (emblematica è la figura del Machiavelli, segretario comunale per antonomasia, scelto come stemma “corona” dell'attuale categoria); il *tesoriero* delle *universitates civium* nella Sicilia medievale.³

La figura del segretario comunale sorge quando cessano di esistere i gloriosi Stati municipali, cioè nel momento in cui i poteri delle magistrature comunali elettive vengono concentrati nelle mani del principe, che li esercita a mezzo di corpi collegiali, col compito di eleggere, sotto il controllo del potere centrale, i rettori e gli ufficiali del Comune.

E' la fase storica in cui il Comune, da ente politico, capace di adottare i propri statuti in virtù di un originario potere d'imperio, viene ridotto ad ente di semplice amministrazione, retto da un ordinamento imposto dall'autorità centrale dello stato di cui fa parte.

Con l'affermarsi del nuovo tipo di ordinamento statale, l'ordinamento comunale perde, dunque, la qualità di ordinamento generale per divenire particolare.

E' proprio in questo periodo che in ogni Stato italiano si affermano figure sempre più simili al moderno segretario comunale: basti pensare al *cancelliere delle comunità* dello Stato Lombardo⁴;

² Il *cancelliere*, in Lessico Universale Italiano, Treccani, Roma, 1978

³ Interessante, al riguardo, è GIARRIZZO G., *La Sicilia dal Cinquecento all'Unità d'Italia*, in Storia d'Italia, UTET, vol. XVI, Torino, 1989

⁴ OSTELLINI A. R., *I cancellieri del censo nella Lombardia teresiana*, in AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. I, Milano, 1985, p. 455

¹ Sul punto, si veda ROMANO A., *Trattato teorico-pratico sull'ordinamento dei segretari comunali e provinciali*, Società tipografica Barbieri, Nocchioli & C. – Empoli, 1974

Al *cancelliere archiviario* nel Regno delle Due Sicilie⁵; al *segretario* della Toscana e delle province pontificie⁶; fino ad arrivare al *segretario comunale* piemontese del “Regolamento de’ Pubblici” del 6 giugno 1775, ispirato alla riforma di Carlo Emanuele III del 1733, estesa nel 1771 ai Comuni Sardi ed imitata più tardi da altri stati monarchici⁷, cui si fa risalire l’attuale figura professionale.

Il processo di formazione della categoria nei vari Stati italiani non è stato omogeneo né coevo; si riscontrano però nelle diverse figure alcuni elementi comuni: anzitutto, la bipolarità delle funzioni (statale e locale), che comporta una particolare mutevolezza ciclica dello status giuridico. Dalla matrice iniziale professionale-privatistica, si passa, infatti, a quella burocratico-pubblica che, dopo circa ottant’anni, tornerà ad essere in certo qual modo privatizzata, con la riforma Bassanini del 1997.

Una seconda caratteristica del *cancelliere-notaro-segretario* è quella di aver sempre dovuto assicurare un ampio ventaglio di attività, spaziando dai compiti di supporto tecnico, giuridico e contabile in favore delle istituzioni locali e di vertice del personale comunale, ad un ruolo di garante della legalità dell’azione amministrativa, fino a quello di cerniera tra il potere centrale e il particolarismo municipale, accompagnata dall’instabilità della sua condizione sociale ed economica che non si riscontra in alcun altro ufficio pubblico.

La storia del segretario comunale riflette, dunque, la storia dei rapporti tra autorità sovrana e potentati particolari, tra Stato e autonomie territoriali, tra potere centrale e potere locale.

Il segretario comunale ha ricevuto il massimo di protezione da parte del potere centrale quando l’autorità sovrana ha espresso

⁵ SUPINO M., *Segretario comunale*, in Enciclopedia giuridica italiana, vol. XV, pag. II, Milano, 1915, p. 87.

⁶ MANUELE, il processo di evoluzione storica, cit., pag. 19

⁷ PETRACCHI A. - PETRACCHI A., *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano*, Neri Pozza editore, Milano, 1962

un maggior controllo e condizionamento della periferia, e, viceversa, il minimo di protezione e di condizione “quando il potere sovrano ha avuto altri strumenti per condizionare il potere locale e, quindi, non ha avuto bisogno di un segretario fiancheggiatore, ovvero, quando la sua forza non è riuscita ad imporsi nei confronti di quella espressa dalle comunità, o ancora, quando esso stesso ha deciso di allearsi con il potere periferico, concedendo la massima autonomia alla istituzione locale”.⁸

Alla luce di queste considerazioni, affronteremo, in questa prima parte, l’analisi comparata della figura storica del segretario; quindi, approfondiremo la ricerca riguardo al suo atteggiarsi durante il Regno delle Due Sicilie e, passando per lo Stato unitario, giungeremo all’avvento del ventennio fascista, che segnò la statizzazione del segretario comunale e ne delineò il ruolo, le funzioni e le competenze, rimaste sostanzialmente immutate - nonostante l’avvento della Repubblica - fino alla riforma delle autonomie locali del 1990, a testimonianza della tendenziale continuità che caratterizza la storia amministrativa italiana⁹.

1.2. IL CANCELLIERE NELL’ORDINAMENTO COMUNALE LOMBARDO

Come si segnalava all’inizio del presente capitolo, la figura del segretario comunale entra nella storia delle istituzioni locali con un ruolo centrale, assai prima dell’Unità d’Italia⁽¹⁰⁾

Nel periodo in cui si affermò la concentrazione del potere in capo ai Principi, e si ebbe lo sviluppo di quel movimento di idee, comunemente conosciuto come Illuminismo, i nuovi governanti modificarono la loro politica e attuarono profonde riforme nell’ordinamento statale, mediante la formazione di un diritto tendenzialmente unico che superasse il particolarismo legislativo, residuo del medioevo.

In questo quadro si delinea per la prima volta la figura istituzionale del Comune moderno,

⁸ MANUELE, Il processo di evoluzione storica, cit, p. 13

⁹ Cfr., G. MELIS, *L’amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 187-251.

inteso come ente che svolge una propria vita amministrativa, coordinata con quella di un movimento più vasto che la controlla.¹⁸

Ed è proprio in tale contesto storico che nasce la figura del segretario comunale, quale organo burocratico di vertice della nuova struttura amministrativa locale.

“Nel “secolo dei lumi”, infatti, a Milano, come a Torino e Palermo, si fa strada la consapevolezza che gli impianti amministrativi degli enti locali siano privi delle professionalità adeguate ai nuovi ruoli che ad essi si intendono attribuire, nonché di convenienti canali di raccordo con i poteri centrali. Ne conseguono ristrutturazioni a livello di uffici locali che interessano in prevalenza il vertice delle burocrazie.”¹⁹

In particolare, i cancellieri delle comunità lombarde, fin dal 1740, possono vantare una loro tradizione storica all'interno del relativo ordinamento locale, nel quale svolgono da tempo compiti di registrazione delle deliberazioni degli organi comunali e di predisposizione di altri atti, compresi quelli relativi al riparto delle imposte.

Essi sono dipendenti comunali in pianta stabile, come il becchino, il console ed il campanaro, anche se normalmente a tempo determinato.²⁰

Le grandi riforme della metà del secolo ne valorizzeranno il ruolo: ad essi, infatti, con il decreto del marzo 1751, viene affidato l'archivio del censimento, previo giudizio di idoneità, che prevedeva il superamento di un esame per diventare cancellieri delegati, rivestendo contemporaneamente la qualità di organi periferici dello stato e di ufficiali del comune.

Con gli atti di applicazione dell'editto 28 luglio 1753, la Giunta per il censimento, addirittura, giunge ad intimare alle comunità lombarde di non riconoscere – a partire dalla

pubblicazione delle tavole dell'estimo – altro cancelliere se non quello da essa designato.

Tale provvedimento, che suscitò forti proteste da parte della Congregazione di Stato (che vi vedeva un aggravio delle spese comunicative e uno “spoglio” delle prerogative dei “pubblici”), assume una notevole importanza in quanto, da un lato, stabilisce i requisiti che si richiedono agli eventuali futuri candidati a tale ufficio e, dall'altro, ne fissa gli emolumenti e i poteri.

Il decreto prevede, infatti, che i cancellieri debbano essere “o dottore o notaro collegiato o ingegnere collegiato o pubblico agrimensore”; dispone che la loro nomina spetta, per la prima volta, alla Giunta del censimento e, in seguito, ai deputati dell'estimo delle comunità stesse, sulle quali gravava anche la loro retribuzione stabilita in misura fissa; individua, infine, i casi di incompatibilità.

La figura del cancelliere–segretario viene istituzionalizzata con la risoluzione di Maria Teresa 3 marzo 1755 e con la fondamentale riforma delle comunità del 30 dicembre 1755, definendo compiutamente le modalità di nomina e le sue funzioni.

Questa normativa affida alle comunità locali la nomina del cancelliere, sebbene, per il consolidamento dell'incarico, sia richiesto il superamento, da parte del candidato, di un giudizio di idoneità dinanzi al tribunale regio, al quale è peraltro attribuito un eccezionale potere di rimozione del cancelliere per indegnità.

Per quanto riguarda le sue funzioni, oltre a redigere gli atti, egli conserva gli archivi ed il patrimonio del comune, controlla la regolarità degli atti della comunità e ne dà loro la legittimità. E' obbligato, inoltre, ad informare le autorità centrali di tutto quanto avvenga negli affari delle comunità ove presta servizio e mantiene una certa stabilità del rapporto; a garanzia di tale continuità e di una certa tranquillità economica, i salari dei cancellieri ben presto verranno posti a carico delle casse provinciali.²¹

¹⁸ CALASSO, Il Comune in Enciclopedia del Diritto, vol. VIII, 169.

¹⁹ TRUINI A., *Oltre un secolo di esperienza dei segretari negli enti locali. L'esigenza di salvaguardare questa ricchezza di professionalità*, in Nuova rassegna, 1996, 2236.

²⁰ MOZZARELLI C., *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia Teresiana (1749-1758)*, Bologna, 1982, 48.

²¹ CAPRA C., *Il Settecento*, in D. Sella e C. Capra, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, in Storia d'Italia, UTET, vol. XI, Torino, 1984, 320.

Il cancelliere lombardo assomma, pertanto, al tempo stesso, le funzioni di rappresentante del governo presso l'ente di appartenenza e di organo di quest'ultimo, con compiti di primaria rilevanza, come ad esempio presidente dei convocati, responsabile delle elezioni locali e dei bilanci delle comunità, controllore delle comunità e loro consulente tecnico - legislativo, custode dei documenti catastali.

1.3. II SEGRETARIO PIEMONTESE

In Piemonte, la figura del segretario è disciplinata dall'editto sul "*buon reggimento delle comunità*" del 29 aprile 1733.

Questa normativa gli attribuisce compiti di custodia e aggiornamento dei *libri di variazione*, costituiti dal *libro giornaliero*, in cui andavano trascritti i mutamenti di proprietà, con le attestazioni delle parti contraenti e dal *libro dei trapassi*, che indica le relative variazioni nella tabella alfabetica dei proprietari²².

La nomina del segretario viene affidata ai consigli comunali, ed è soggetta all'approvazione dell'Intendente (il precursore del Prefetto), mentre al Generale delle Finanze spetta il compito di dirimere eventuali conflitti tra consiglio e Intendente.

Lo stipendio del segretario comunale è assicurato con lo stanziamento di una somma fissa e di una tassa "*moderata*" per le vacanze.²³

E' con "*Il Regolamento per le amministrazioni de' Pubblici nelle città, borghi e luoghi de' regi stati*", emanato nel 1775, nello stato sardo - piemontese, che viene definita in maniera dettagliata e completa la figura del segretario comunale, assegnandogli un ruolo di straordinaria valenza socio-giuridica.

Detto Regolamento, infatti, nel suo Titolo III, detta le regole per l'investitura del segretario e le sue funzioni.

Egli ricopre una carica elettiva nel Pubblico (Municipio), nel senso che è

nominato dal Consiglio, sebbene si insedi solamente a seguito dell'approvazione dell'Intendente.

Dopo l'approvazione della nomina, il segretario comunale non può essere rimosso dalla carica se non per giusta causa, accertata dal Consiglio e deliberata dall'Intendente (Tit. III, n. 1).

In assenza di tale giusta causa di rimozione, l'incarico si rinnova periodicamente, *ex lege*, assicurando perciò al segretario una sostanziale stabilità.

Possono rivestire la carica di Segretario solo i notai che, come recita la fonte normativa "*abbiano un bel carattere e che siano versati nell'aritmetica*" (n. 2).

Il Regolamento detta anche i casi di incompatibilità ed ineleggibilità del segretario, che sono gli stessi previsti per i consiglieri: non deve avere rapporti d'affari con i cittadini o con Opere pie amministrare dal Consiglio, né rapporti di parentela con il sindaco, con uno dei consiglieri o con persone in lite o in rapporti di affari con il Comune.

Il rapporto di lavoro ha natura essenzialmente privatistica e viene regolato da un atto contrattuale di mero diritto privato, detto "*capitolazione*" in "*cui siano distintamente descritti i rispettivi loro doveri*", soggetto ad "*approvazione dell'Intendente*" (n. 1).

Lo scadere del termine del contratto non comporta la fine dell'incarico, ma dà luogo alla stipulazione di un nuovo accordo.

Nella capitolazione viene fissata anche la retribuzione del segretario, che è proporzionata alla qualità ed al luogo in cui tale professionista esplica le sue funzioni, nonché alla circostanza che lo stesso espleti o meno l'ufficio di "*Cadestaro*" (cioè di addetto al catasto).

E' prevista, inoltre, l'assegnazione, da parte del Consiglio, di un compenso per lavori straordinari non compresi nella capitolazione, svolto dal segretario al servizio della comunità, purché sempre previa approvazione dell'Intendente (nn. 5 e 6).

Il segretario può espletare la sua attività professionale anche in altri comuni, purché non siano in lite tra loro e "*la qualità degli affari dell'uno comporti la contemporanea applicazione a quelli dell'altra*" (n. 4), nonché

²² GUAZZA G., *Le riforme in Piemonte nella prima metà del settecento*, Modena, 1957, vol. I, pp. 145-146, vol. II, pp. 331 e segg.

²³ 15 Idem, p. 75.

assumere a proprie spese e sotto la propria diretta responsabilità, col consenso del consiglio e con l'approvazione dell'Intendente, uno o più sostituti per lo svolgimento dei compiti assegnati (n.3)

Per quanto concerne le competenze, il Regolamento assegna al segretario una gamma quanto mai ampia e variegata di funzioni.

Egli rappresenta il presidio tecnico-amministrativo dell'ente locale: assiste alle sedute del consiglio, fornisce gli elementi di giudizio sulle decisioni da prendere, stende le deliberazioni e gli atti del consiglio (n. 8); deve inoltre curare il carteggio relativo agli interessi comunali, conservare l'archivio, compilare i mandati da sottoporre alla firma dei consiglieri, provvedere alla scritturazione dell'amministrazione fiscale e tenere aggiornati i registri e i documenti relativi agli affari del Pubblico (nn. 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17), venendo a costituire, quindi, il centro di responsabilità della gestione burocratico - finanziaria locale.

Al tempo stesso, il segretario *"rappresenta la longa manus dell'amministrazione periferica dello Stato, l'occhiuta spia dell'Intendente"*²⁴, ovvero sia un cardine *"del sistema autoritario di governo disegnato da Carlo Emanuele II e completato da Vittorio Amedeo"*²⁵

Il segretario, infatti, è tenuto a pubblicare atti e ordinanze inviatigli dall'Intendente (n. 13), a tenerlo al corrente di tutte le questioni per il quale il Pubblico sia sul punto di intentare lite (n. 18), a informarlo di *"qualsivoglia novità"* che interessi anche indirettamente le *"regalie e diritti del real patrimonio"* (n. 19) e, inoltre, deve compilare e trasmettere all'Intendente, entro il mese di dicembre di ogni anno, un elenco degli immigrati nel territorio comunale (n. 20).

L'originaria figura del segretario comunale, come emerge dal Regolamento de' Pubblici piemontese, si caratterizza per un peculiare bipolarismo delle funzioni: il segretario, infatti, non solo è il servitore degli interessi del Comune, ma è anche il punto terminale dell'apparato dell'autorità centrale.

Per quanto concerne la condizione sociale del segretario, si ricorda che, prima della dominazione francese, i quadri dirigenti, sia centrali sia periferici degli Stati, erano costituiti dalla nobiltà e dagli aristocratici, anche se, sempre più spesso, alcuni soggetti della classe borghese riuscivano ad accedere al potere, grazie alla forza delle corporazioni più illustri, fra le quali rientrava quella dei notai.

I notai, difatti, *"non snaturavano la chiusura del sistema socio-ordinamentale aristocratico, introducendo nel circuito oligarchico caratteri e peculiarità della loro classe sociale, nel senso che essi venivano, in qualche misura, metabolizzati e riciclati nel ceto dei notabili"*.²⁶

Il Regolamento del 1775 mostra, quindi, un'apertura considerevole nel tradizionale sistema ordinamentale nobiliare, fondato sulla trasmissione ereditaria del potere, consentendo alle comunità locali di eleggere i propri rappresentanti in seno al Consiglio del Pubblico (anche se la qualità di elettore, sia attivo che passivo, era attribuita su base censitaria).

Nella figura del segretario che, come notaio, possiede di per sé una qualificazione culturale e sociale rilevante – specialmente nelle piccole e medie comunità – si assommano pertanto anche quelle funzioni politico-amministrative di fiduciario del governo centrale che, in seguito, la legge attribuirà al sindaco.

Il segretario-notaro piemontese, del periodo antecedente alla Rivoluzione francese, è quindi un professionista che svolge una funzione determinante nella comunità, protetto dalla norma governativa che gli garantiva la stabilità della carica, al contrario dei consiglieri comunali e del sindaco, che si avvicendavano nel tempo.

Il segretario-notaro, accanto all'Intendente, fu una figura preminente nelle amministrazioni locali dello stato sabaudo del 1775, cardine del sistema autoritario di governo dell'epoca, perfettamente inserito fra i notabili della realtà socio-economica della comunità.

Non va dimenticato, inoltre, che in questa fase storica era la legge statale e non già

²⁴ TRUINI A., cit., p. 2238. 17

²⁵ PETRACCHI A., cit., p. 42.

²⁶ MANUELE, *Il processo di evoluzione storica*, cit., p. 17

la normativa locale ad attribuire le funzioni al segretario, assicurandogli una solida protezione nei confronti della classe dirigente locale, attraverso una sostanziale stabilità della carica che poteva essere addirittura a vita, come nel caso del cancelliere-archiviario del Regno delle Due Sicilie.

I.4. II SEGRETARIO NELLA LEGISLAZIONE NAPOLEONICA

In Francia, grazie alla rivoluzione del 1789 ed alla dittatura napoleonica, si produsse un nuovo ordinamento, che diede vita ad una originale architettura amministrativa per gli enti locali.

Con i decreti del 14 e del 22 dicembre 1789, lo Stato fu, infatti, ripartito in dipartimenti, distretti, cantoni e comuni, e si avviò una complessiva razionalizzazione dell'assetto amministrativo, attraverso un moderno sviluppo delle realtà territoriali.

L'Assemblea Costituente francese, coi medesimi provvedimenti stabili che il sindaco ed il consiglio generale comunale fossero eletti dai cittadini attivi, cioè da coloro che pagavano una certa contribuzione diretta all'ente locale.

Le nuove disposizioni, aderendo ai principi ispiratori della rivoluzione, furono ostili alla monarchia ed al notabilato, che avevano soggiogato le autonomie locali, esse non prevedevano organi od uffici centrali destinati ad esercitare un'attività di controllo nei confronti delle comunità locali, alle cui rappresentanze venne quindi attribuito un potere politico-amministrativo mai posseduto prima.

Intervenire più tardi pesantemente in materia la legislazione napoleonica, che, sconfessando la linea liberale che aveva caratterizzato la legislazione del periodo rivoluzionario, introdusse l'istituto del Prefetto²⁷, una rievocazione della figura del vecchio Intendente. Fu cancellato, con la quarta costituzione dell'anno VIII-1800, il principio di rappresentatività elettiva negli enti locali²⁸: la nomina del sindaco e dei consiglieri

venne, infatti, accentrata prima nelle mani del console e poi dell'imperatore²⁹.

Questo nuovo ordinamento degli enti locali era basato su un modello molto accentrato, che poneva a capo dell'amministrazione locale il primo cittadino quale unico responsabile.

Mentre il consiglio comunale assolveva a mere funzioni consultive, il sindaco rispondeva, infatti, dei suoi atti solo al governo; egli assumeva il ruolo di funzionario onorario e di rappresentante dell'imperatore nella comunità locale; assommava, infine, alle funzioni amministrative d'interesse comunale, quelle statuali, dall'ordine pubblico fino all'amministrazione della giustizia.

E' importante ricordare che la legislazione francese produsse una straordinaria congerie di innovazioni normative: dai codici napoleonici al catasto, dalla definizione di un sistema tributario razionale e di un sistema contabile (con l'introduzione del bilancio preventivo) ai rilevamenti statistici, dai censimenti periodici ai registri di stato civile ed influenzò gli ordinamenti di tutti i paesi europei, generando i cosiddetti Stati a regime amministrativo e le monarchie costituzionali, segnando, infine, un punto di non ritorno anche per la più ottusa restaurazione.³⁰

In seguito, il Congresso di Vienna del 1815, che sancì la fine dell'avventura napoleonica e diede inizio al periodo della Restaurazione, recuperò il principio della legittimità dinastica, ristabilendo, anche negli Stati italiani, il potere dei sovrani e degli aristocratici, che era stato scalzato dalla rivoluzione.

La nuova classe governante tentò invano di recuperare l'antico ordine politico - sociale e di frenare l'ascesa della borghesia terriera e mercantile poiché le nuove idee erano ormai penetrate profondamente nelle coscienze, anche della stessa nuova classe dominante.

²⁷ MEOLI C., *Il prefetto nell'ordinamento italiano. Profili storico-istituzionali*, Nocchioli, Firenze, 1984, p. 5.

²⁸ G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana*, Roma, Giuffrè, 2009.

²⁹ AIMO P., *L'Italia napoleonica*, introduzione a ISAP, L'Amministrazione nella storia moderna, vol. I, Milano, 1985.

³⁰ HANAGAN M., *Dalla Rivoluzione francese alle rivoluzioni*, in *Storia d'Europa*, vol. V, Einaudi, 1996, pp. 637 e segg.

Il nuovo notabilato, infatti, non aveva ispirazione ideologica univoca, tanto che, all'interno della medesima area moderata, militavano contemporaneamente reazionari, conservatori illuminati e progressisti - liberali, che diedero vita ad uno dei periodi più ricchi di fermenti politici della storia europea.

Per la stretta connessione tra la storia del segretario comunale e la storia degli Stati moderni, anche tale figura *“non poteva uscire indenne dalle vicende storico-legislative che, nel corso di circa un ventennio, fra l'inizio del XVIII e la fine del XIX secolo, avevano ribaltato per due volte il sistema socio-giuridico ed istituzionale.”*³¹

Nel periodo precedente alla rivoluzione francese, come anzidetto, il segretario, nelle sue diverse accezioni e configurazioni, si collocava all'interno del notabilato, lo stesso che aveva partecipato alla costruzione del vecchio regime napoleonico.

Di conseguenza, con l'avvento della Restaurazione, il segretario comunale fu oggetto di crescente diffidenza ed ostilità da parte della nuova classe dirigente, come avremo modo di analizzare nel prosieguo, con particolare riferimento alla legislazione piemontese.

Nel concludere queste brevi notazioni sulla legislazione del periodo, strettamente connessa all'ordinamento locale, giova ricordare che, nel corso del periodo napoleonico, i notabili locali avevano cercato nelle cariche e nei redditi politico-burocratici quel prestigio perduto con la proclamazione dei principi rivoluzionari, dando vita ad un vero e proprio esodo dalle grandi tenute campestri ed affluendo nelle capitali e nelle grandi città.

Ciò produsse, soprattutto nelle comunità locali di minore entità demografica, il crescente incremento dei medi proprietari terrieri, che vennero a costituire la nuova borghesia campagnola, anch'essa intenzionata ad inserirsi a pieno titolo entro il pubblico impiego, sia per il connesso prestigio, sia per la fonte diretta di reddito e per lo sfruttamento privilegiato dei beni e dei servizi collettivi che ciò comportava.

Il passaggio del potere locale nelle mani di questa nuova borghesia terriera di provincia ebbe come conseguenza anche l'appesantimento della struttura burocratica degli enti e la lievitazione delle spese, che ricaddero, attraverso l'imposizione tributaria, sui grandi proprietari terrieri.

Come sottolineato dalla Petracchi nella sua analisi sulle origini dell'ordinamento comunale e provinciale, questa situazione determinò uno stato di tensione che diede vita ad una sorta di *“antagonismo psicologico”* fra l'amministrazione centrale - dominata dalla forte burocrazia nobiliare e dagli ambienti reazionari della corte - e le amministrazioni comunali; nei municipi, la classe borghese, infatti, non garantiva più gli interessi della nobiltà e dell'aristocrazia, poiché adottava scelte qualificate *“faziose”* da parte del sistema centrale, come è facile riscontrare nella letteratura e nei resoconti del dibattito politico.³²

I.5. II SEGRETARIO DELLA RESTAURAZIONE IN PIEMONTE

Con la Restaurazione delle monarchie assolute,³³ i Principi attueranno una politica accentratrice ed oppressiva, pur non potendo ignorare le riforme legislative, amministrative e di costume realizzatesi nel periodo precedente ed ormai radicate nel tessuto socio-culturale.

Con particolare riferimento alla legislazione piemontese, assistiamo ad un progressivo accentramento amministrativo e di controllo sull'attività comunale, destinato a limitare ulteriormente i poteri locali, connesso ad un sostanziale depotenziamento della figura del segretario comunale.

Nel Regno di Sardegna, con l'Istruzione agli Intendenti del 26 maggio 1814, le Regie Patenti 31 dicembre 1815 ed il Regio Biglietto 23 aprile 1816, che mutuavano la legislazione francese prima ricordata, il ruolo di collegamento tra lo Stato e le comunità locali viene sottratto al segretario comunale ed affidato al sindaco, di nomina regia - come anche il consiglio comunale - che

³¹ MANUELE S., cit., p. 22.

³² PETRACCHI A., cit., p. 55

³³ HANAGAN M., cit

diviene pertanto elemento di fiducia dell'Amministrazione centrale.

Per quanto concerne il segretario comunale, l'Istruzione agli Intendenti del 1814 dispone che *“La destinazione del segretario sarà pure oggetto di seria disamina; Ella vi diverrà d'ufficio, poiché non ignora che dalla buona condotta de' medesimi dipende la sorte degl'interessi de' pubblici, né si declinerà punto a questo riguardo dal generale Regolamento; potranno però ammettersi alle segreterie suddette anche soggetti non esercenti il Notariato, ché di presente non sarebbe possibile d'averne un numero di Notai sufficiente a coprire tutte le segreterie”*³⁴

A fondamento di tale disposizione vi è la volontà di esercitare uno stretto controllo nei confronti del capo della struttura burocratica locale, il quale poteva condizionare significativamente *“... gli interessi dei Pubblici”*, considerata la sostanziale stabilità dell'incarico e la qualificazione tecnico-giuridica posseduta.

Si assiste, storicamente, all'attribuzione, per la prima volta, al segretario comunale di uno *status* che lo colloca al di fuori della volontà degli amministratori locali, ed in una posizione ben distinta rispetto al personale subordinato.

Ad onor del vero, già nel periodo napoleonico, vigeva un sistema di nomina governativa del segretario, che rientrava in una logica di integrale controllo delle autonomie locali attraverso il più importante funzionario burocratico locale, tuttavia, durante il periodo della Restaurazione, tale sistema acquista un particolare significato nell'ambito della riforma anti-liberale, che attribuisce al potere centrale anche la nomina del corpo deliberante comunale, che, invece, il Regolamento del 1775 assegnava agli elettori.

In questa logica si inserisce il graduale depotenziamento della figura del segretario comunale, a vantaggio di quella del sindaco, al quale è accordata, tra l'altro, anche la facoltà di escludere il segretario dalla *“corrispondenza particolare”*, nel chiaro intendimento di indebolirne il prestigio e

³⁴ 26 La condizione di notaio, prevista dal Regolamento de' Pubblici del 1775, non è più richiesta tassativamente nel 1814, ma verrà reintrodotta nel 1818.

declassarne le funzioni, anche se il segretario comunale, comunque, continua a ricoprire il ruolo di massimo organo burocratico del Comune.

Si assiste, dunque, ad una involuzione legislativa dell'ordinamento del segretario comunale, che è caratterizzato ora da una totale ingerenza dell'autorità centrale, attuata attraverso l'Intendente, al quale le Istruzioni affidano il potere di nomina e il controllo diretto del segretario. Quest'ultimo deve rendere conto in tutto all'Intendente, fino a rasentare uno stato di servile sottomissione e di incondizionata obbedienza.

La compressione dell'autonomia locale si accentua con l'emanazione delle Regie Patenti del 27 gennaio 1826, che annullano, di fatto, il potere di spesa degli amministratori locali.

La norma, infatti, differenzia le spese in *ordinarie* e *straordinarie*: mentre le prime possono essere erogate, dopo essere state preventivamente fissate negli articoli del bilancio, le seconde devono essere autorizzate, di volta in volta e singolarmente, dall'Intendente.³⁵

1.5.1. LE RIFORME ALBERTINE DEL 1938

Ancor prima dell'unificazione, Principi e governanti degli Stati italiani, superato il periodo più restrittivo della Restaurazione, avviano un processo di riforma e di modernizzazione delle strutture istituzionali, grazie anche alla spinta dei moti e dei rivolgimenti che si registrano nelle varie regioni italiane, che condurranno al grande evento risorgimentale.

Si tratta di riforme modellate principalmente sulla legislazione napoleonica, introdotte dapprima nel regno di Napoli, quindi nello Stato pontificio, poi nel Granducato di Torino, infine nel Ducato di Parma.

In Piemonte, con l'ascesa al trono di Carlo Alberto, si avvia un processo di graduale liberalizzazione e di accettazione della nuova realtà socio - politica, che vede l'affermazione della borghesia mercantile di provincia e, per

³⁵ *Repertorio di amministrazione pubblica*, Stamperia Araldi, Torino, 1860

quanto attiene all'ordinamento locale, sancisce l'emanazione di una serie di norme, che porteranno alla concessione della Costituzione del 1948.

Le Istruzioni generali del 1838 per le amministrazioni dei Comuni rappresentano il primo segno tangibile di una normazione che si inserisce nel nuovo corso liberale.

Queste norme, infatti, aboliscono il vecchio sistema dell'incompatibilità per l'accesso al potere locale del 1775 ed ammettono il predominio della borghesia mercantile ed imprenditoriale anche nelle amministrazioni locali, consentendo il libero accesso alle cariche pubbliche periferiche.

Ritornando alla figura del segretario comunale, il cui ruolo è stato già ridotto a quello di mero supporto tecnico-operativo al servizio dell'amministrazione locale, le Istruzioni governative del 1838 stabiliscono minuziosamente gli aspetti fondamentali del suo rapporto di lavoro.

Il segretario comunale torna ad essere nominato dal consiglio comunale (che può licenziarlo con la massima discrezionalità), al quale deve obbedienza, come anche al sindaco, di nomina regia.

A tal fine, i Comuni vengono espressamente ammoniti affinché i segretari *“non assumano alcun tuono d'autorità e di predominio sugli Amministratori, né permettano di regolare a loro talento gli interessi de' Pubblici”* (art. 17)

Per quanto attiene ai requisiti per l'accesso, la norma, pur tornando a chiedere la *“qualità di Notaio esercente”*, non la rende obbligatoria, potendo l'amministrazione *“giustificare presso l'intendente, che non siavi possibilità d'osservare in questa parte il prescritto Regolamento, vero che l'individuo proposto, benché non Notaio, procura con la sua nomina alcuni reali vantaggi al Comune”*.

I casi di incompatibilità all'incarico sono puntualmente stabiliti dal codice civile e riguardano soltanto i rapporti giuridici con l'ente, non costituendo più impedimento la parentela con gli amministratori.

Permane il carattere privatistico del rapporto, che resta regolato dalla *“capitolazione”*.

Alla libera pattuizione viene lasciata pure la determinazione dell'orario di lavoro e

dei giorni della settimana di presenza in ufficio nonché l'eventuale dovere di risiedere nel comune ove il segretario svolge servizio.

Anche la retribuzione viene fissata liberamente nell'ambito delle clausole contrattuali della *“capitolazione”*, non essendo indicato alcun criterio né alcun limite minimo; le Istruzioni stabiliscono però la competenza del segretario a riscuotere l'intero importo dei diritti di segreteria, retaggio della funzione notarile, in conformità ad una tariffa approvata nel 1822, che, con qualche diminuzione di valore, è giunta fino ai nostri giorni, sostanzialmente immutata nella struttura.

Per consuetudine, inoltre, sulla base di un accordo detto *“abbuonamento”*, il comune eroga al segretario un corrispettivo in denaro, comprensivo sia dello stipendio sia delle spese d'ufficio, e vale a dire: *“carta, carta bollata, legna, lume ed inchiostro”*.

A conferma della perdita di prestigio del segretario, rispetto alla condizione disegnata dal Regolamento del 1775, è emblematico riscontrare come, nell'Istruzione in esame, il governo senta il dovere di raccomandare ai comuni una severa vigilanza in proposito, per evitare che qualche soggetto poco scrupoloso, una volta intascate le somme pattuite con *“l'abbuonamento”*, vada a risparmiare sulle spese d'ufficio, lavorando evidentemente alla meno peggio, al freddo e solo nelle ore di luce naturale, con grave detrimento del servizio.³⁶

“Dal Segretario, come persona che riceve uno stipendio dal Comune, e che deve perciò dedicare tutta l'opera sua al Servizio del Pubblico, l'Amministrazione è in diritto di esigere in modo ancora più assoluto una costante e diligente attenzione nell'adempimento de' suoi doveri” (art. 89).

Il segretario ha pertanto l'obbligo assoluto *“di disimpegnare tutti i lavori, che dagli Uffici superiori vengono affidati ai Corpi consolari e di uniformarsi alle leggi, ai regolamenti e alle istruzioni in vigore”* (art. 179).

A lui spetta quindi di conservare *“scrupolosamente tutte le carte che interessano il Pubblico, tenendole ordinate nel*

³⁶ TOMIROTTI A., *La figura del segretario comunale nell'ultimo secolo*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 3, 1974



modo prescritto” (art. 94), di servire “*il consiglio nelle sue deliberazioni, rogandone gli atti con fedeltà, ed in presenza del consiglio medesimo*” (art. 95), di porre “*sotto gli occhi del Sindaco le materie che devono essere trattate nelle congreghe consolari*”, di presentare “*tutti i documenti relativi alle materie che sono in discussione*”, di proporre “*gli avvisi, ed i consigli che creder(à) di maggior vantaggio al Pubblico*” (art. 97), di tenere “*i registri...i quali sono in sostanza quelli che assolutamente richiede il (suo) impegno*” e cioè ben 37, secondo l’elenco fissato dal successivo art. 112.

Il segretario, insomma, retrocesso alla posizione di “*servitore*” del comune, risponde personalmente dell’adempimento di ogni incombenza dell’ufficio comunale e deve dare agli amministratori opportuni consigli, pur senza influenzarne le decisioni, che è tenuto ad eseguire fedelmente.

Con l’Editto programmatico del 27 novembre 1847, n. 659, la cui portata storica è racchiusa nell’art. 268, che abroga tutta la precedente legislazione, vengono gettate le basi per l’introduzione di criteri uniformi nell’ambito dell’ordinamento locale. Da una parte, si consente di costituire le amministrazioni locali sulla base di una rappresentanza elettiva autonoma; dall’altra, secondo una logica di irrigidimento del sistema dei controlli burocratico – governativi, il governo obbliga gli organi eletti dalla comunità al rispetto delle proprie direttive.

Il proposito di unificare i tanti e diversi ordinamenti locali, si rivela di non facile attuazione, tanto che il primo complesso di disposizioni in materia, contenute nel decreto delegato 7 ottobre 1848, n. 807, viene espressamente definito provvisorio, a rimarcare la natura sperimentale.

La suddetta legge comunale e provinciale, emanata per armonizzare la struttura dell’amministrazione locale con quella parlamentare, a seguito della concessione dello Statuto Albertino, detta comunque una disciplina molto puntuale sui “*segretari e cadestrari*”.

La nomina del segretario - che è previsto come soggetto necessario, insieme ad un “*servente*” in ogni comune - è attribuita “*per ora*” al consiglio comunale (art. 99), che

vi provvede nei modi e termini del successivo art. 116.

I suoi compiti sono fissati negli artt. 100 e 101, e comprendono: l’assistenza alle adunanze dei consigli comunali, e delegati, compresa la redazione dei relativi verbali; la compilazione delle liste elettorali, dei ruoli delle imposte dirette e indirette e delle contribuzioni speciali, nonché dei ruoli riguardanti il servizio di leva e le somministrazioni militari; l’ordinamento dell’archivio comunale e la regolare tenuta del protocollo e dei registri prescritti, sotto la direzione del sindaco; la spedizione di tutti i lavori comunali statistici, o altrimenti ordinati; l’autentica degli atti e la spedizione delle copie ai privati.

In caso di ritardi nella spedizione degli atti e nell’osservanza degli adempimenti, viene previsto l’invio di un commissario, funzionario governativo, a spese del segretario.

I.5.2. LA LEGGE RATAZZI DEL 1859.

L’emanazione della cosiddetta “*legge Rattazzi*”, di cui al R.D. 23 ottobre 1859, n. 3702, è preceduta da una serie di progetti di legge per il riordino della legislazione in materia di enti locali, tutti improntati ad allargare l’autonomia locale in senso liberale.

Ma le linee direttrici della riforma albertina, ispirata più al principio dell’unitarietà che a quello dell’autonomia comunale, vengono invece accentuate con la promulgazione della suddetta normativa - emanata all’indomani dell’annessione della Lombardia “*in virtù dei poteri straordinari conferiti al sovrano*” per lo stato di guerra - che riassume i risultati del dibattito parlamentare di circa un decennio.

L’annoso problema dell’autonomia locale, non trova, infatti, nella legge del 1859 una adeguata soluzione (né, peraltro, la troverà nella prima legge comunale e provinciale n.2248 del 1865), sia perché mancò al legislatore il tempo e l’opportunità di valutarlo con adeguata preparazione³⁷, impegnato com’era nel fondamentale problema politico

³⁷ ROMANO A., *Il Comune nel “Trattato di Orlando”*, Milano, 1908, p. 503,

dell'unità e dell'indipendenza dallo straniero, sia, soprattutto, per il timore che le autonomie locali potessero in qualche modo far risorgere i piccoli stati pre-unitari ed accentuare le divisioni tra le popolazioni italiane.³⁸

La nuova legge viene emanata, pertanto, per garantire agli enti locali una solida struttura istituzionale, nel momento in cui deve essere affrontata l'emergenza dell'imminente guerra con l'Austria.

Rispetto alla precedente normativa, la legge Rattazzi, in materia di suddivisione amministrativa del territorio del Regno, detta una disciplina uniforme ed articola gli enti territoriali minori in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni, secondo quella ben precisa scelta politica di configurare solide circoscrizioni territoriali in grado di porre fine al particolarismo delle piccole province piemontesi e di mirare all'obiettivo della formazione di uno stato nazionale unitario.³⁹

Come dicevamo, il tema dell'uniformità del dettato normativo ha animato molto il dibattito politico e parlamentare dell'epoca, stante che le comunità locali sono state sempre caratterizzate da una situazione geopolitica e demografica estremamente variegata.⁴⁰

Autorevoli tesi sostenevano, in particolare, l'esigenza di una disciplina diversificata a seconda, appunto, dell'entità demografica degli enti locali e la necessità dell'istituzione di circoscrizioni regionali che salvaguardassero le peculiarità storiche del territorio.

A tali istanze, però, non venne data un'adeguata risposta legislativa, per le esigenze di unitarietà e di controllo del particolarismo sopra spiegate, malgrado la stessa posizione di Camillo Benso, Conte di Cavour, capo del governo e fautore dell'unità d'Italia, fosse fortemente orientata in senso autonomistico.

In una lettera del 29 novembre 1860 ad un suo amico inglese, membro della Camera

³⁸ BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Rivista amministrativa*, 1959, p. 535

³⁹ *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale ordinata ad uso degli impiegati*, Tipografia eredi Botta, Torino, 1859

⁴⁰ POLLARD S., *L'unificazione dell'Italia*, in *Storia d'Europa*, vol. V, Einaudi, Torino, 1996, pp. 151-152

dei Comuni, Cavour comunicava che si stava preparando un disegno di legge che doveva estendere alle province ed ai comuni i principi del *self government* inglese, affermando che *“perché la libertà possa veramente dirsi posta in sodo è d'uopo che si fondi sulle istituzioni e sui diritti locali... diminuendo, per quanto sia possibile, l'intromissione del governo negli interessi locali.”*⁴¹

Pur non accogliendo tali tesi, la legge del 1859 apporta comunque significative innovazioni rispetto alla legislazione precedente, allargando il suffragio elettorale amministrativo ed i minimi di contribuzione necessaria per l'elettorato attivo.

Organo esecutivo del comune non è più il sindaco, ma la giunta, composta dallo stesso sindaco e da un numero di assessori variabili da due ad otto.

Emerge inoltre con chiarezza la distinzione fra controllo generale di legittimità sugli atti del comune, che viene ad essere affidato all'Intendente del circondario, e controllo speciale di merito, che spetta alla Deputazione provinciale, di nomina elettiva, presieduta dal Governatore.

Questo aspetto assume particolare rilevanza, in quanto il fatto di attribuire compiti di tutela sui comuni alla Deputazione provinciale, costituisce una significativa prova di fiducia del governo nei confronti del corpo elettorale.

Con riferimento al segretario comunale, la legge Rattazzi non apporta sostanziali modifiche rispetto alla precedente regolamentazione, limitandosi ad accentuarne la posizione subordinata: mentre nell'Editto del 1847, la nomina del segretario da parte del consiglio era prevista con lo specifico inciso *“per ora”*, che evidenziava una temporaneità che non ebbe seguito, la nuova legge assegna definitivamente al consiglio comunale la competenza della nomina del segretario, ribadendo la natura privatistica del rapporto di lavoro - che continua ad essere disciplinato dalla *“capitolazione”* - la cui durata, però, diventa quanto mai incerta, potendo il consiglio, secondo la giurisprudenza dell'epoca, disporre il licenziamento *ad nutum*

⁴¹ MANUELE S., *Il processo di evoluzione storica*, cit., p. 28

e senza obbligo di motivazione, data la mancanza di ogni difesa giurisdizionale.

Come scrive il Saredo *“la posizione giuridica del segretario comunale fu in un certo senso, peggiorata dalla costituzione data al Comune con le nuove leggi, le quali non provvedevano a circondare questa classe, molto benemerita, di quelle necessarie garanzie che valessero ad impedir loro di venir travolti nel turbine delle lotte municipali ed abbandonati alle rappresaglie delle mutevoli maggioranze, alle vendette dei più furbi e meno onesti amministratori, alle ire dei politicanti”*⁴².

Per terminare l'analisi della figura del segretario comunale durante questa fase temporale - che culmina con l'unificazione politica italiana attraverso un processo di Restaurazione - si può agevolmente osservare come, dopo il periodo aureo della sua condizione sociale e giuridica, nella legislazione che va dal 1775 al 1859, abbia avuto inizio una significativa mutazione d'indirizzo legislativo, con una parabola discendente che può meglio essere compresa analizzando i seguenti aspetti:

➤ la nomina e la revoca del segretario comunale transita da un rapporto privatistico, costituito da un incarico professionale sostanzialmente stabile, che poteva anche essere a vita, ad un rapporto di natura quasi aleatoria. Il contratto fra il segretario ed il comune, infatti, può essere sciolto con il licenziamento da parte del consiglio comunale in ogni momento e senza necessità di una qualsiasi motivazione, restando esclusa ogni difesa giurisdizionale. Il licenziamento, peraltro, non è preceduto da alcun preavviso, e comporta solo il diritto al conseguimento degli stipendi maturati e non percepiti;

➤ non solo non è più richiesta la qualificazione professionale di notaio, dettata in precedenza come condizione per assumere la carica, ma le nuove norme non prevedono alcuna qualificazione particolare per l'assegnazione dell'incarico;

➤ il compito di raccordo fra comunità locale e governo centrale viene trasferito dal

segretario comunale al sindaco; inoltre, la mancanza dell'obbligo del possesso di una qualificazione professionale depotenzia il ruolo del segretario, che assume una valenza di mero supporto operativo del sindaco e degli amministratori, con una conseguente dequalificazione delle prestazioni richieste ed offerte;

➤ sotto il profilo economico, in linea con la riforma di Cavour, l'apertura dell'incarico ad un mercato non scremato dal possesso di una specifica professionalità consente alle amministrazioni locali di attribuire al segretario stipendi modesti, approfittando dell'inflazione delle offerte e della mancanza di norme al riguardo, anche nell'ottica di un risparmio sui bilanci dell'ente. A questo proposito, mentre nel periodo precedente il segretario poteva anche permettersi di assumere a sue spese uno o più sostituti per lo svolgimento della sua attività, il nuovo segretario è costretto a cercare altre fonti di reddito attraverso incarichi aggiunti presso le Opere pie o presso altri comuni in *“abbuonamento”*, secondo una consuetudine già consolidata;

➤ il trattamento pensionistico viene previsto per tutta la categoria, ma come diritto-quesito, cioè ad esaurimento, e solo per quei segretari che, ai sensi delle specifiche disposizioni normative vigenti nei vari stati pre-unitari, godessero di tale beneficio.

A conclusione di questo primo capitolo, si apre, dunque, uno scenario che vede il ridimensionamento della funzione del segretario, da titolare di una carica pubblica a mero impiego, che, peraltro, può essere ricoperto da soggetti privi di idonea qualificazione.

Tutto ciò, unitamente all'insoddisfacente condizione economica in cui egli versa, provoca inevitabilmente il contestuale declassamento della relativa figura professionale all'interno della comunità, e certamente costituisce causa determinante nella produzione degli errori riscontrati nelle prestazioni del segretario comunale, che troviamo spesso denunciati nella letteratura e

⁴² SAREDO, *La legge sull'Amministrazione comunale e provinciale*, vol. II, UTET, 1902, p. 508,



nel dibattito politico-parlamentare del
periodo.⁴³

⁴³ ASTENGO C., *Guida amministrativa*, Milano, Utet, 1865



CAPITOLO II

IL CANCELLIERE – ARCHIVIARIO DURANTE IL REGNO DELLE DUE SICILIE

II.1. PREMESSA.

Nel primo capitolo, è stata effettuata l'analisi comparata della figura storica del segretario comunale.

Adesso, la ricerca si estenderà al suo atteggiarsi durante il Regno delle Due Sicilie. Per ben comprendere le funzioni del Segretario Comunale durante il periodo considerato, cercherò, *in primis*, di delineare il quadro storico-politico e normativo esistente in tale territorio, evidenziando le differenze tra lo Stato continentale e la Sicilia.

Quindi, grazie allo studio dei contributi forniti dalla storiografia esistente, analizzerò nel dettaglio lo *status* di tale funzionario pubblico.

In particolare, le vicende politico-istituzionali della Sicilia agli inizi del XIX secolo, dalla riforma costituzionale del 1812 a quella amministrativa del 1817, sono state spesso considerate come segno ulteriore della separatezza della realtà isolana dal contesto europeo.

Il 9 giugno 1815 il Congresso di Vienna sancì il ritorno dei Borboni nel Regno delle Due Sicilie.

L'ordinamento amministrativo del Decennio francese fu sostanzialmente preservato anche durante la restaurazione borbonica. Il decreto del Regno delle Due Sicilie, del 1 maggio 1816, n. 360, aggiornò, infatti, la circoscrizione amministrativa dei comuni, apportando lievi modifiche al decreto del Regno di Napoli 4 maggio 1811 n. 922, elevò il numero delle province a quindici e suddivise i comuni in tre classi: la prima classe comprendeva i comuni con una popolazione pari o superiore ai 6000 abitanti, quelli in cui risiedeva un'intendenza, una corte d'appello o una corte criminale e quelli aventi una rendita ordinaria di 5000 ducati; la seconda classe raggruppava i comuni con un numero di abitanti compreso fra i 3000 e i 6000 e quelli

in cui risiedeva una sottointendenza; la terza classe era infine costituita dai comuni con una popolazione inferiore ai 3000 abitanti. Tale suddivisione mirava tra l'altro a determinare, sulla base della densità demografica, della rilevanza e della ricchezza di ogni centro, i limiti di spesa consentita e i servizi che ciascun comune era tenuto ad espletare.

Con la legge 12 dicembre 1816, n. 570, il re Ferdinando I intese dare una sistemazione razionale alle amministrazioni locali, attenendosi sostanzialmente al modello franco-napoleonico e dunque riprendendo a grandi linee le disposizioni già emanate nel 1806 da Giuseppe Bonaparte.

La legge suddivise il Regno delle due Sicilie in province, distretti e comuni, affidandone la responsabilità governativa rispettivamente all'intendente, al sottointendente e al sindaco. Nel dicembre 1816, spenti gli echi rivoluzionari e l'età dei Napoleonidi, e sancite le determinazioni del Congresso di Vienna, l'Italia meridionale e la Sicilia costituivano il Regno delle Due Sicilie, per quanto, significativamente, indicati quali "domini" al di quà ed al di là del Faro.

Il nuovo Stato trovava funzionale strutturazione nella nuova legge sull'organizzazione amministrativa del 12 dicembre dello stesso 1816, che definiva l'articolazione della struttura statale nelle Intendenze. La stessa legge sarebbe stata estesa nell'ottobre del 1817 ai territori al di là del Faro, ovvero alla Sicilia.

Con il R.D. dell'11 ottobre 1817 i Borbone cancellavano, infatti, le riforme costituzionali di derivazione inglese ed estendevano all'isola il sistema amministrativo di natura francese già introdotto da Murat nella parte continentale del regno durante il periodo napoleonico.

La riforma prevede un consiglio distrettuale che è però solo un canale di passaggio di richieste e proposte al consiglio provinciale. Comuni e provincia non hanno,

difatti, vie dirette di comunicazione: il punto di raccordo è costituito esclusivamente dall'Intendente.

Quest'ultimo, di nomina regia e alle dipendenze del Ministro dell'Interno, costituiva la prima autorità della provincia, organo territoriale dotato di personalità giuridica: in quanto rappresentante del governo centrale manteneva l'ordine pubblico servendosi delle forze di polizia e curava la pubblicazione ed esecuzione delle leggi nel territorio di sua competenza, mentre, in qualità di capo dell'amministrazione locale, esercitava uno stretto controllo sull'operato dei comuni e un ampio potere di vigilanza, ripartendo le imposte tra i vari centri, deliberando sulle loro istanze, autorizzando molteplici iniziative rientranti nelle attività dei comuni, provvedendo alle loro necessità e presiedendo tutti i consigli o commissioni istituiti nell'ambito della provincia per qualsiasi ramo dell'amministrazione.

L'intendente era assistito da un Consiglio di Intendenza, i cui membri erano nominati dal re in numero variabile da tre a cinque, con compiti di consulenza tecnica e di giudice ordinario del contenzioso amministrativo. Il consiglio provinciale fungeva invece da organo rappresentativo della provincia ed era formato da un presidente e da quindici o venti persone, la cui scelta era riservata al re direttamente o sulla base di liste compilate dai decurionati sotto il controllo dell'intendente.

Il Sottointendente, di nomina regia e alle immediate dipendenze dell'Intendente, rappresentava la prima autorità del distretto, organo intermedio tra provincia e comune, privo di personalità giuridica, nell'ambito del quale esercitava le stesse funzioni dell'intendente. Pur mantenendo in vita i consigli distrettuali, che coadiuvavano il sottointendente nelle sue mansioni, la legge definì in maniera approssimativa i loro compiti, riproducendo in tal modo l'effettiva marginalità del distretto nei processi decisionali e nell'organizzazione politica del Regno.

La storiografia della seconda metà del secolo scorso e dell'ultimo cinquantennio si è ampiamente occupata del ritorno dei Borboni sul trono di Napoli e delle varie e successive

vicende. In particolare, il Regno, pur essendo ispirato al dispotismo illuminato del XVIII secolo, non avendo una costituzione, mancò di garanzie e di sviluppo.

Di garanzie, in quanto la legge, secondo i casi, veniva sostituita, per la conservazione politica della dinastia, dall'arbitrio del sovrano, e in quanto il governo —non ebbe a sua disposizione una burocrazia fedele, onesta e zelante del pubblico benel.

Di modo che la sapiente organizzazione dello Stato borbonico, in gran parte merito della mente perspicace del De Medici, ebbe tutti i crismi della modernità e del progresso, anche nei confronti degli Stati contemporanei dell'Età della Restaurazione, ma, come quelli, e sovente in maniera più accentuata, ne manifestò i gravi difetti, pregnanti nella struttura e nella prassi.

Nella struttura, in quanto, essendo il sovrano unica fonte del diritto, l'arbitrio si confuse con la sovranità e il capriccio; il rancore e la vendetta con la ragion di Stato; nella prassi, in quanto, essendo la gerarchia amministrativa uno strumento costruito e regolato dal sovrano, esulava da essa ogni responsabilità.

Lo Stato di diritto borbonico si rivelò, quindi, uno scenario di tinte e concezioni moderne, dietro cui si annidò la tirannia e la corruzione. Così che —i giudizi amministrativi — come ritenuto da Colletta¹— dipendevano più che non mai dalle voglie e dagli interessi del governo; così che nel Decennio il supremo arbitrio s'imbatteva talvolta negli intoppi del Consiglio di Stato, oggi non aveva freno o ritegno. Tanto incivili sono le pratiche delle quali ragiono, che per esse la saggia e libera amministrazione del Regno è tenuta in odio.

La Restaurazione e la riforma amministrativa del 1817 introducono nell'Isola il modello istituzionale impiantato nel resto del continente europeo nel corso dell'avanzata delle armate francesi, faranno propria questa nuova retorica e i suoi principi fondamentali, innanzitutto quello secondo cui è l'amministrazione civile la base della pubblica prosperità e da ciò deriva la necessità che

¹ C. COLLETTA, *Diario del Parlamento nazionale delle Due Sicilie negli anni 1820 e 1821 illustrato dagli atti e documenti di maggiore importanza relativi a quelle discussioni*, Napoli, Stamperia dell'Iride, 1864.

venga assoggettata a regole uniformi in tutti i domini.

Mancò di sviluppo, sia interno che esterno, come è stato già autorevolmente detto da Croce², per —la costante e vigile opposizione del governo ad ogni soffio di libertà e di rinnovamento del Regno e per la gelosa difesa dell'autonomia politica napoletana, non disgiunta da ferma dignità, da ogni tentativo d'inframmettenza o di rottura del conservatorismo nei rapporti con gli affari esteri”.

II.2. LA LEGGE ORGANICA SULL'AMMINISTRAZIONE CIVILE.

Consolidata, secondo i criteri legittimisti, la struttura della sovranità, poteva essere emanata la legge organica sulla amministrazione civile, del 12 dicembre 1816, n. 570, definita —prima base di tutte le amministrazioni dello Stato e della proprietà nazionale. Si legge infatti: —L'amministrazione civile, prima base di tutte le amministrazioni dello Stato, e della proprietà nazionale, ha interessato il nostro Real animo disposto costantemente a promuovere ogni istituzione tendente a consolidare la felicità de' nostri amatissimi sudditi.

Volendo Noi ristabilire i principi di ordine e di economia che debbono regolarla, fissare i suoi rapporti colle altre amministrazioni pubbliche, e garantire i suoi mezzi, che debbono essere interamente consacrati ad aumentare la floridezza dello Stato; ci siamo determinati a promulgare tutte le differenti disposizioni relative all'amministrazione suddetta, che l'esperienza, i progressi attuali della società, ed il ben essere de' popoli che la Provvidenza ci ha confidati, han rese non solo utili, ma necessarie.

Quindi sulla proposizione del nostro Segretario di Stato ministro dell'interno, inteso il Consiglio de' nostri ministri di Stato, abbiamo colla presente legge sanzionato, e sanzioniamo quanto segue.

Con tale legge, pertanto, il governo borbonico riordinò le Province, precisando e insistendo, con minuta cura, sui compiti dei

funzionari, degli uffici e dei consigli. Le materie, che ivi trovano una particolareggiata specificazione normativa, ampliano o restringono la competenza, gli oggetti, il grado, la condizione, il termine e il modo della giurisdizione e della procedura, già sanciti dalla legislazione franco-napoleonica con le leggi dell'8 agosto 1806, n. 132, del 18 ottobre 1806, n. 211 e del 20 maggio 1808, n. 146.

Le differenze, che si notano e che non sono di gran rilievo, come le innovazioni denunciano la preoccupazione e la decisa intenzione di non lasciare nulla alle decisioni dei governi provinciali che non potesse e dovesse sottostare al giudizio deliberativo del potere centrale e del sovrano.

Esaminiamo, adesso, l'ordinamento per averne chiare nozioni.

Gli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 15 attribuirono all'Intendente il grado di prima autorità della Provincia, in cui si fusero le attribuzioni di capo dell'amministrazione e di prefetto di polizia, assommando la responsabilità di tutti gli uffici dell'interno, cioè controllo sui comuni, sui pubblici stabilimenti, sulle finanze, sul reclutamento dell'esercito e su ogni altro servizio militare.

Data la varietà delle materie affidate, l'Intendente³, pur dipendendo direttamente dal Ministro dell'Interno, prendeva disposizioni e rispondeva dell'esecuzione, nelle specifiche discipline, ai Ministri delle Finanze, della Guerra, della Marina, della Polizia generale e ad ogni altro Ministro o Segretario di Stato per tutto ciò che gli affidavano per i rispettivi Dicasteri.

Quale capo del governo provinciale doveva vigilare sulla pubblicazione delle leggi, decreti, regolamenti ed ordinanze ministeriali; accertarsi della esecuzione e facilitarla con istruzioni, chiarimenti vari e con la pubblicazione di un Giornale periodico, in cui venivano raccolti gli atti e le operazioni del governo e dell'amministrazione.

Nella sua qualità di tutore dei comuni doveva decidere, secondo le leggi, intorno alle lamentele dei comuni e dei pubblici stabilimenti, i quali potevano adire, se si

² B. CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, a cura di G. Galasso, Milano, Adelphi, 1992.

³ A. DE MARTINO, *La nascita delle intendenze. Problemi dell'amministrazione periferica nel Regno di Napoli*, Napoli, Donzelli, 1984.

ritenevano lesi, i ministeri competenti e questi, in caso di dubbio, si appellavano alla decisione sovrana.

Era, inoltre, di sua competenza elevare i conflitti di giurisdizione tra le autorità giudiziarie e quelle amministrative ed era capo naturale d'ogni commissione o consiglio permanente o temporaneo di qualsiasi amministrazione della Provincia (art. 14).

Per le sue funzioni di prefetto di polizia (artt. 11, 16), la gendarmeria, la legione provinciale e la forza pubblica interna dipendevano direttamente dall'Intendente per i servizi dell'amministrazione ed era di sua competenza denunciare alle autorità giudiziarie i reati di natura penale. Nei casi d'emergenza, l'esercito passava alle dipendenze, per l'impiego interno, dell'Intendente (art. 12).

La figura politica e giuridica dell'Intendente borbonico non differì da quella franco-napoletana, come appare dagli artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 della legge del 1806, se non per una più definita precisazione di compiti e qualche funzione ritenuta (art. 10), o nuova incombenza (art. 7) o qualche altro aspetto dell'accentramento (art. 14).

Considerata la somma dei compiti e delle responsabilità devolute integralmente ad una sola persona, la nomina dell'Intendente era di esclusiva competenza e fiducia del re (Titolo IV, Capo I, art. 89 – legge 1816).

A fianco del Capo della Provincia vi fu un Consiglio d'Intendenza, che nella legislazione franco-napoletana era costituito di tre consiglieri (art. 12 delle legge del 1806) ed in quella borbonica di 5 per le Provincie di prima classe, di 4 per quelle di seconda classe e di 3 per le rimanenti.

La funzione del Consiglio fu duplice: di consulenza tecnica su richiesta dell'Intendente per questioni locali o pareri da trasmettere a superiori autorità; o di magistratura decisiva in materia di contenzioso amministrativo (artt. 20, 21, 23, 25 della legge del 1816), salvo l'impugnazione della sentenza della parte lesa (art. 26 legge citata). Anche i consiglieri furono di nomina regia (Titolo IV, Capo I, art. 89), scelti tra gli impiegati dello Stato.

La Provincia fu ripartita in Distretti, amministrati dal Sottintendente e da un Consiglio distrettuale (titolo III, art. 42 legge 1816). A capo di ciascun distretto fu un

sottintendente di nomina sovrana, alle dipendenze dirette dell'intendente, di cui nel Distretto ripeteva l'autorità e al quale doveva rendere costantemente conto (art. 43 legge 1816, che confermò l'art. 2 del Titolo III della legge del 1806). I Distretti ebbero giurisdizione sul territorio di più Comuni e questi ebbero il seguente ordinamento.

L'amministrazione comunale era costituita dal Sindaco, dal 1° eletto, dal 2° eletto, da un cancelliere-archivario, da un cassiere, da un Decurionato (Consiglio Comunale) (art. 53 del Titolo III, legge 1816). Il Sindaco, prima autorità e capo dell'amministrazione comunale, esercitò la duplice funzione di rappresentante del governo e dell'amministrazione municipale.

Per il primo compito rendeva note le leggi, le eseguiva e le faceva eseguire; disponeva della forza pubblica, d'accordo col Sottintendente; era membro delle commissioni di pubblici stabilimenti e ne riferiva al Sottintendente, era ufficiale dello Stato Civile, commissario di guerra, capo della polizia giudiziaria (dove non c'era il giudice di pace) e in questa attribuzione esercitava sommariamente la giustizia locale: per le azioni civili la sua competenza era sino a 6 ducati; per le contravvenzioni di polizia urbana e rurale sino a 24 ducati (senza appello), per i reati poteva infliggere il carcere per un solo giorno, con diritto di appello da parte dell'interessato (Titolo III, artt. 56, 57 legge 1816).

Per il secondo, amministrava il patrimonio del Comune, secondo le voci del bilancio preventivo deliberato dal Decurionato e a questo doveva rendere conto alla fine dell'esercizio annuale; presiedeva il Decurionato e ne eseguiva le deliberazioni, dopo l'approvazione del Sottintendente. In questa sua attribuzione amministrativa aveva la collaborazione del 2° eletto, il quale era per legge anche il supplente del sindaco, e del 1° eletto. (art. 59).

Per la legge borbonica, il sindaco assommò nella città, non capoluogo di Provincia o di Distretto, le funzioni di capo del governo locale, mentre per quella franco-napoletana (titolo IV, art. 5), il sindaco, con la collaborazione degli eletti e del Decurionato

(art. 6 – legge 1806), ebbe il solo incarico dell'amministrazione comunale⁴.

Al 1° eletto, le disposizioni franco-napoletane (art. 6 – legge 1806) attribuirono la funzione di capo della polizia urbana e rurale, cui la legislazione borbonica aggiunse (art. 58) i compiti di pubblico ministero presso il sindaco o il giudice di pace e quelli relativi alle contravvenzioni ed alla riscossione delle multe.

Il Decurionato ebbe la sua origine con l'art. 1 del Titolo I della legge 18 ottobre 1806 e per l'art. 2 la sua composizione era lasciata all'estrazione a sorte tra i proprietari con una rendita non minore di 24 ducati. La legislazione borbonica ormeggiò, perché più aderente al suo indirizzo politico, quella successiva franco-napoletana del 20 maggio 1808.

Per il riordinamento fissato dalle disposizioni del 1816, i rappresentanti del Governo nelle Province erano arbitri delle scelte degli eleggibili [dal decurione (consigliere comunale) al consigliere provinciale], cioè di quei cittadini che, almeno dal comportamento, davano garanzie di nutrire idee legittimiste. —Io richiamo la particolare attenzione degli Intendenti sulla scelta dei funzionari pubblici — scriveva in una circolare il marchese Ferreri — che sono loro subordinati. Le migliori intenzioni periscono, se cadono in mani infedeli o inesperti. Per cui, anche l'uso del vocabolo —elegibile nasconde l'insidia di un apparente rispetto della pubblica volontà, mentre significò soltanto —gradito al governo e non cittadino elettore con requisiti tali da riscuotere la fiducia della cittadinanza. La formazione delle liste degli eleggibili era laboriosa ed oculata e passava attraverso il vaglio di più funzionari⁵.

I Comuni dovevano preparare la lista degli eleggibili (art. 89, legge del 1816), scegliendo tra i proprietari con una rendita non minore di 24 ducati nei Comuni di 1^a classe o tra i professionisti dimoranti nel Municipio da un quinquennio; tra quelli con rendita non minore di 18 ducati o artigiani e commercianti

residenti da un quinquennio nei Comuni di 2^a classe; tra i possidenti con una rendita non minore di 12 ducati o coltivatori diretti o anche bottegai nei Comuni di 3^a classe (art. 100 legge 1816, che ripete, specificandolo, il contenuto della legge franco-napoletana del 1808, art. 1).

Tali liste erano soggette ad un primo esame del Sottintendente, che faceva le sue osservazioni a fianco di ciascun nome, indicando se idoneo o meno (art. 114); e ad un secondo dell'Intendente, assistito dal Consiglio d'Intendenza (con voto di consulenza), che ne fissava definitivamente la composizione per i Comuni, ai quali venivano, così emendate, restituite con l'obbligo dell'affissione all'albo (artt. 102, 103, 104 legge del 1816). Le liste avevano la durata di un quadriennio. Nel confronto con la legge franco-napoletana (art. 1, comma 2, e artt. 4 e 5 – 1808) quella borbonica devolveva agli Intendenti e Sottintendenti la facoltà di escludere le persone sgradite con la formula dell'inidoneità⁶.

Poiché all'atto dell'entrata in vigore della legge, le amministrazioni comunali erano d'origine e composizione murattiana, l'art. 105 consentì all'Intendente, su parere del Sottintendente, di rinnovare tutto o in parte i decurionati esistenti —per il bene dell'amministrazione, scegliendo i sostituti nelle liste degli eleggibili.

Per garantirsi, poi, da elementi di dubbia fede sfuggiti alla prima epurazione, la legge statuiva, all'art. 6, che, per i primi tre anni dall'emanazione della legge, la parte (1/4) che doveva essere rinnovata venisse designata dall'Intendente.

Dal quarto anno in poi, certo ormai il governo della fedeltà dei prescelti, il rinnovamento di un quarto avveniva automaticamente tra coloro che avevano compiuto il quadriennio, salvo il diritto, trascorsi due anni (art. 107), di richiamarli in carica.

Così ricostituiti i decurionati, ad essi spettò la scelta delle terne per la nomina del Sindaco, dei due eletti, del Cancelliere archiviario e del cassiere, che il Sindaco in

⁴ E. IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali: L'inchiesta parlamentare del 1875 sulla Sicilia*, Napoli, Guida, 1987, pagg. 281 e ss.

⁵ Cfr., *Istruzioni della lista degli eleggibili per adempimento dell'art. 62 del R.D. dell'11 ottobre 1817*, art. 5.

⁶ A.S. Ct., *Fondo Intendenza borbonica*, Giarre, 1825, b. 4. Nel 1818, gli eleggibili sono l'1,5% della popolazione, nel 1832, l'1,4%.

carica doveva, tramite il Sottintendente, rimettere all'Intendente (art. 3).

Questi, per i Comuni di III classe, aveva la potestà di scegliere, nelle terne sottopostegli, gli amministratori, ma pure di respingerle ai decurionati e di rifiutare anche una seconda terna. Dopo aver udito, in questo caso, il Consiglio di Intendenza ed ottenuta l'approvazione del Ministro dell'Interno, poteva nominare il Sindaco, scegliendolo fuori terna tra gli eleggibili o nella persona di un decurione (artt. 113, 114, 115).

Per l'ordinamento franco-napoletano del 1806 (Titolo IV, art. 3), era il Decurionato ad eleggere gli amministratori, mentre per quello successivo del 1808 (Titolo IV, art. 20) all'Intendente competeva la scelta del Sindaco e dei due eletti.

Al decurionato spettava, in particolare, la nomina degli impiegati comunali, salvo l'approvazione dell'Intendente (art. 117). Per i Comuni di I e II classe, le terne degli eleggibili alle funzioni di decurione, 1° e 2° eletto, Cancelliere archiviario, cassiere erano apprestate dall'Intendente, rimesse al Ministro dell'Interno, che le sottoponeva al sovrano, il quale si era riservata la scelta e la nomina, anche fuori terna, tra gli eleggibili del Comune, degli amministratori dei Comuni, sedi di Tribunale o di sottintendenza (art. 90). Più generica era stata la legge franco-napoletana del 1808, Titolo IV, artt. 21, 22.

Il numero dei componenti il Decurionato variava in rapporto al numero degli abitanti, e cioè tre per ogni mille sino al massimo di 30 per i Comuni di I e II classe e da 10 a 8 per quelli di III. Era, comunque, stabilito che nella scelta almeno 1/3 sapesse leggere e scrivere (art. 69, legge 1816, che corrispondeva all'art. 4 della legge del 1806).

Il Decurionato era convocato dal Sindaco, che lo presiedeva, ogni prima domenica del mese per le sedute ordinarie (art. 71, che combacia con l'art. 15 della legge del 1808), mentre nella prima domenica d'agosto doveva procedere alla scelta delle terne per il rinnovo delle cariche: i nomi dei prescelti dovevano rimanere all'albo per 8 giorni (art. 119).

Era riservato ai cittadini (art. 103) non inclusi nell'elenco degli eleggibili il ricorso all'Intendente.

Al Decurionato competeva esaminare, discutere e deliberare sulla scelta di due decurioni, in prima sessione d'ogni anno, quali assistenti del sindaco per lo studio delle proposte da avanzare al Decurionato e alle superiori autorità per il bene della città; su tutte le imposte comunali obbligatorie e facoltative; sul bilancio preventivo e consuntivo, presentato dal Sindaco e controllato dal Consiglio Distrettuale; su tutti gli affari comunali di pubblica utilità, d'accordo con le autorità superiori; sulle terne dell'amministrazione comunale e su quelle per la nomina dei consiglieri distrettuali e provinciali da proporre all'Intendente. Ogni seduta doveva essere verbalizzata e firmata dai presenti con la maggioranza dei 2/3 e data comunicazione al Distretto (art. 68).

Nel caso di nuova imposizione fiscale, prevista dall'art. 32, esaminava la contribuzione assegnata al Comune e formulava gli eventuali richiami, che, per via ascendente, potevano anche giungere al sovrano.

Per la legge franco-napoletana, invece, il ricorso era impugnato dinnanzi al Consiglio di Stato (Tit. V, artt. da 32 a 46, legge 1808). Nel complesso, le leggi franco napoletane (Tit. I, art. 7; Tit. IV, artt. 1 e 2 del 1806 e Tit. III, art. 17 del 1808), furono più o meno ripetute dalla legislazione borbonica.

La differenza consisteva nel costante controllo delle opinioni dei consiglieri, obbligandoli a decidere a porte chiuse e a votare palesemente (art. 72), mentre – e ciò similmente alla norma franco-napoletana (art. 19 del 1808) – nessuna deliberazione decurionale poteva considerarsi esecutiva, senza l'approvazione dell'Intendente (art. 73). Norme non esistenti nella legislazione franco-napoletana furono gli articoli 94 e 96, per cui l'Intendente ebbe la facoltà di sospendere dall'esercizio delle sue funzioni qualsiasi amministratore del Comune, dal sindaco al cancelliere archiviario, dandone conto al Ministro dell'Interno, o proporre la destituzione, che doveva avere l'approvazione regia; così pure nessun funzionario, dall'Intendente al cassiere comunale, poteva allontanarsi dalla residenza, senza il permesso del superiore gerarchico, cui competeva di concedere un permesso annuo di un mese.

Si può agevolmente comprendere la portata politica più che amministrativa di simili disposizioni, che si aggiungono a quelle dell'art. 137 contro i negligenti e coloro che ricusavano di ricoprire la carica loro assegnata, la quale era gratuita ed onorifica, e solo sarebbe potuta servire —per meritare la nostra attenzione nella provvista degli impieghi dello Stato (art. 136)». Questi due ultimi articoli trovavano i loro corrispondenti (Titolo IV, artt. 28 e 29, legge 1808) nella legislazione franco-napoletana.

Di competenza, puramente formale, fu l'elezione attribuita al Decurionato, dei consiglieri provinciali e distrettuali sulle liste degli eleggibili del Comune o di altro Comune del medesimo Distretto.

I Comuni con meno di 3000 abitanti potevano indicare un nome per il Consiglio Distrettuale ed uno per il Consiglio Provinciale; quelli sino a 6000 abitanti, rispettivamente, sino a due nomi; gli altri, tre nomi per ciascun Consiglio, scelti tra gli eleggibili possidenti con una rendita imponibile non minore di 200 ducati per il Consiglio Distrettuale e di 400 per quello Provinciale (artt. 124, 125 e 126 del 1816, corrispondenti agli artt. 11 e 14 del 1806).

Le liste dei prescelti venivano, poi, esaminate dall'Intendente con l'ausilio consultivo del Consiglio di Intendenza e con il suo giudizio per ciascun designato giungevano, tramite il Ministero dell'Interno, nelle mani del sovrano, cui spettava la scelta e la nomina di consiglieri anche al di fuori delle liste (artt. 127 e 128). Similmente a quanto disposto per i Decurionati, all'atto dell'entrata in vigore della legge del 1816, gli Intendenti erano autorizzati — allo scopo di allontanare i murattiani — a sottoporre al sovrano, per la scelta e all'approvazione, i nominativi delle persone che dovevano sostituire i consiglieri in carica (art. 129). In tal modo, l'epurazione degli elementi indesiderabili era effettuata in tutta l'amministrazione periferica.

Gli artt. 97 e 130 precisarono, per il buon andamento dell'amministrazione (in ciò il governo franco-napoletano aveva fatto scuola), le incompatibilità delle funzioni dell'ordine giudiziario con quelle dell'ordine amministrativo, eccettuati i consiglieri distrettuali e provinciali, ai quali però era

inibito di ricoprire contemporaneamente entrambe le cariche.

Circa il numero dei consiglieri, la legge borbonica (art. 34) riconfermava quello del 1806 (art. 13), cioè 20 consiglieri per le Province di I e II categoria e 15 per quelle di III, oltre il presidente, di nomina regia.

I presidenti dei consigli provinciali residenti a Napoli dovevano (art. 38) giurare fedeltà nelle mani del re e, a loro volta, ricevere, nelle Province, il giuramento dei consiglieri. Gli altri, presidenti e consiglieri dimoranti in provincia, giuravano fedeltà al sovrano nelle mani dell'Intendente. Questi apriva solennemente, nel giorno stabilito dal re, la riunione annuale della durata di 20 giorni e forniva al presidente le istruzioni, i materiali e i documenti su cui doveva vertere — esclusivamente — la riunione, alla quale poteva assistere senza prendervi parte, anche se invitato (artt. 36, 37 e 39). Questi ultimi tre articoli, in cui era trattata la subordinazione, la gerarchia e il giuramento di fedeltà, erano di ispirazione feudale e non trovano riscontro nella legislazione franco-napoletana.

I compiti del Consiglio Provinciale erano fissati dagli artt. 30, 31, 32 e 33 e consistevano nella discussione e deliberazione intorno ai voti dei Consigli Distrettuali; alla sovraimposta facoltativa per le spese della Provincia e a proporre i fondi per le opere pubbliche provinciali; all'esame dei bilanci preventivi e consuntivi della Provincia e delle opere pubbliche provinciali; a dare il proprio parere sullo stato della Provincia, sulla sua amministrazione e sulla condotta e sull'opinione dei pubblici funzionari, con la facoltà di avanzare proposte per il miglioramento della cosa pubblica.

Qualora il Ministero delle Finanze avesse deliberato per ragioni di pubblica necessità di accrescere il peso fiscale (art. 32), il Consiglio Provinciale avrebbe dovuto ripartire fra i Distretti privi di catasto i nuovi pesi e decidere in seguito sui reclami da essi presentati in nome dei Comuni.

Tutti gli atti dovevano essere verbalizzati e considerati legali con la presenza di almeno i 2/3 dei consiglieri. Le riunioni erano a porte chiuse e a voti palesi.

Le risultanze scritte con la documentazione dovevano essere rimesse al

Ministro dell'Interno; la parte fiscale e i bilanci, al Ministro delle Finanze. Il Ministro dell'Interno sottoponeva, poi, i voti dei Consigli Provinciali al sovrano per la definitiva approvazione.

Le funzioni del Consiglio Provinciale corrisposero più o meno a quanto era già stato fissato dalle leggi franco-napoletane del 1806, artt. 13, 15, 31.

La normativa esposta per la nomina dei consiglieri provinciali valeva per quelli distrettuali, anch'essi, con il presidente, di nomina sovrana. Ciascun Distretto ebbe 10 consiglieri e un presidente, i quali, prima della riunione annuale fissata dal sovrano e aperta dal Sottintendente, dovevano giurare fedeltà al re nelle mani del Sottintendente.

L'adunanza durava 15 giorni e in essa potevano discutere soltanto ciò che era connesso ai bisogni del Distretto; la ripartizione della fondiaria tra i Comuni (art. 32); esaminare i loro richiami e doglianze (artt. 47, 48) e, terminata la riunione, affidare le successive deliberazioni al Consiglio Provinciale, attraverso il Sottintendente e l'Intendente.

Anche per questo Consiglio la parte della subordinazione e della gerarchia era borbonica, mentre per il resto corrispose alle norme della legge del 1806, Titolo III, artt. 5, 6 e 7.

Nel riordinamento borbonico del Regno, Napoli e la sua Provincia ebbero un assestamento speciale, migliorando quello già goduto nel periodo franco-napoletano, e che si spiega con la sua posizione di capitale, di sede reale e governativa, per cui occorre particolari garanzie.

Si nota una specificazione e distinzione di funzioni nell'amministrazione comunale: quella finanziaria, attribuita all'Intendente; l'altra, molto importante nella città partenopea, di polizia, affidata al Prefetto.

La magistratura comunale, regolata da 15 articoli della legge 1816 (dal 74 all'88), era chiamata corpo di città, definizione che risaliva alla legge franco-napoletana dell'8 agosto 1806, art. 12, con cui le attribuzioni municipali e del Senato vennero assunte da un presidente e 6 membri di fiducia del Ministro di Polizia e di nomina sovrana.

Il corpo di città era costituito dal sindaco e da 30 decurioni di nomina regia e alle dirette dipendenze dell'intendente per la parte finanziaria.

Questa, nel periodo francese, era regolata e vigilata dai Ministri dell'Interno, delle Finanze e di Polizia (legge 27 settembre 1806, dall'art. 1 al 6). Il sindaco era a capo di tutta l'amministrazione con una cancelleria generale, un archivio centrale dello Stato civile, presso il quale erano registrati tutti gli atti trascritti nei registri delle dodici sezioni (quartieri) della città.

A capo di ciascuna sezione, con proprio ufficio e due aggiunti, era un eletto con poteri di sindaco di quartiere.

Per l'unità amministrativa, i dodici eletti, una volta la settimana, erano convocati dal sindaco per discutere e deliberare sugli affari del corpo di città. Erano di competenza del solo sindaco le relazioni di ufficio col prefetto di polizia e con l'Intendente. Al corpo di città era affidata la polizia annonaria, la riscossione delle contravvenzioni e di tutti i diritti di piazza, mercato, ecc.

A parte le disposizioni particolari, che regolarono la vita municipale della città partenopea, per il resto, Napoli fu sottoposta alle leggi generali del regno.

Si creò così, con un generale governatore militare, un prefetto di polizia, un intendente, una particolare amministrazione comunale, quella che doveva essere la cittadella borbonica, fondata, oltre che sulle forze militari, anche sullo slancio e la simpatia del popolo, considerato da Ferdinando I ancora politicamente legato alla sua Casa come nel 1799.

Qui, di seguito, viene riportata la suddivisione del Regno delle Due Sicilie (Fonte, Muscari, *Legge 12 Dicembre 1816 sull'Amministrazione Civile, op. cit.*).

DESCRIZIONE

DEL REGNO DELLE DUE SICILIE

IN PROVINCE, DISTRETTI E CIRCONDARI.

PROVINCIA DI NAPOLI

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Castellamare, Torre dell'Annunziata, Barra, etc.

PROVINCIA DI TERRA DI LAVORO.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Pietramelara, Nola, Caserta, etc.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Trani, Bari, Mottola, etc.

PROVINCIA DI BARI.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Trani, Bari, Mottola, etc.

PROVINCIA DI CALABRIA CITERIORE.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Spezzano Albanese, Cassano, etc.

PROVINCIA DI TERRA D'OTRANTO.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Vernole, Ceglie, etc.

PROVINCIA DELLA 2. CALABRIA ULTERIORE.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Cropani, Trovata, etc.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Cervo, Altino, etc.

PROVINCIA DI PRINCIPATO CITERIORE.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Polla, Caggiano, etc.

PROVINCIA DI PRINCIPATO ULTERIORE.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Castello Baronia, Grottole, etc.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Nicastro, Martirano, etc.

PROVINCIA DELLA 1. CALABRIA ULTERIORE.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Sila, Ardore, etc.

PROVINCIA DI 2. ABRUZZO ULTERIORE.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Lusa, Turricele, etc.

PROVINCIA DI MOLISE.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like S. Croce di Morcone, Sepino, etc.

PROVINCIA DI BASILICATA.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Brienza, Gravino, etc.

PROVINCIA DI CAPITANATA.

Table with 3 columns: District/Comune, Population, and Total. Includes districts like Volturno, Lucera, etc.

84 PROVINCIA DI I. ABRUZZO CITERIORE.		
1. Distretto.	14,760	2. Distretto.
488 Teramo	13,195	508 Penna
499 Ave	8,157	509 Eiventi
500 Nataruco	9,355	510 CHA S. Angelo
501 Grotta	12,313	511 Loreto
502 Nerdo	6,815	512 Panella
503 Carolea del Tronto	8,338	513 Caltanico
504 Campi	3,718	514 Torre de' passeri
505 Valle Castellana	8,695	TOTALE
506 Montorio		17,011

85 VALLE MINORE DI MESSINA.		
Messina divisa in sei circondarij.		
1. Distretto.	15,619	2. Distretto.
Circondarij della città.	11,279	13 Cavourale
1. Priorato	6,375	14 Francavilla
2. Arcivescovato		15 Termini
		16 Sarca
		3. Distretto.
		17 Patti
		18 S. Angelo
		19 Roccaj
		20 Petrosici
		21 Naxos
		22 Miletello di Patti
		4. Distretto.
		23 Muroletta
		24 Capaci
		25 Casaro
		26 S. Stefano
		27 S. Stefano
		TOTALE
		255,684

86 VALLE MINORE DI CATANIA.		
Catania divisa in tre circondarij.		
1. Distretto.	10,196	13 Lingua giuliana
Circondarij della città.	8,510	14 Randano
1. Duomo	11,233	15 Bronte
2. Oper. di S. Marco	38,737	2. Distretto.
		16 Caltagirone
		17 Vizzini
		18 Gramiciele
		19 Miletto
		20 Miano
		21 Rumaoca
		22 Mirabella
		3. Distretto.
		23 Nicosia
		24 Leonforte
		25 Antico
		26 Contea
		27 Troina
		TOTALE
		293,282

87 VALLE MINORE DI GIRGENTANI.		
1. Distretto.	12,758	11 Pantalaria, isola
2. Distretto.	8,544	12 Erice
3. Distretto.	7,747	13 Cammarata
4. Distretto.	7,383	14 Darigo
5. Distretto.	14,883	3. Distretto
6. Distretto.	13,898	15 Sciacca
7. Distretto.	11,068	16 S. Margherita
8. Distretto.	16,074	17 Caltahellina
9. Distretto.	10,533	TOTALE
10. Distretto.	12,430	18,814

88 VALLE MINORE DI SIRACUSA.		
1. Distretto.	14,037	2. Distretto.
2. Distretto.	8,250	11 Modica
3. Distretto.	11,169	12 Ragusa
4. Distretto.	7,607	13 Scicli
5. Distretto.	8,037	14 Spaccato
6. Distretto.	7,336	15 Vittoria
7. Distretto.	16,541	16 Comiso
8. Distretto.	5,624	17 Chiaramonte
9. Distretto.	14,622	TOTALE
		18,981

89 VALLE MINORE DI TRAPANI.		
1. Distretto.	23,723	8 Salemi
2. Distretto.	3,336	9 Portofino
3. Distretto.	7,580	10 Alcamo
4. Distretto.	19,612	11 Castellammare
5. Distretto.	3,060	12 Calatafimi
6. Distretto.	10,353	13 Gibellina
7. Distretto.	12,628	TOTALE
		146,381

90 VALLE MINORE DI CALTANISSETTA.		
1. Distretto.	16,600	2 S. Caltano
2. Distretto.		3 S. Caterina
		TOTALE
		33,200

l'esistenza stessa della monarchia borbonica e che, incancrendosi, dovevano portarla alla tomba; ed essi insistettero non solo sulla necessità di trovare un *modus vivendi* tra Napoli e Sicilia, quant'anche sull'urgenza di consolidare il prestigio del governo mercé l'affiancamento di organi consultivi e l'ausilio d'una buona amministrazione che, migliorando le condizioni materiali del paese, riuscisse a neutralizzare le tendenze rivoluzionarie, togliendo ad esse la possibilità di far leva su un gran numero di scontenti.

Ma il governo borbonico mostrò ancora una volta la sua intrinseca incapacità a risolvere il problema della propria esistenza..., come lo aveva appalesato nella seconda metà del Settecento, allorché, invece di ricercare i termini di un *modus vivendi* tra l'isola e il regno meridionale ..., si delineò lo sforzo di livellare, prima che si tentasse l'assorbimento, i due regni nella comune condizione giuridico-politica, cioè di annullare l'autonomia isolana, con il risultato di rinvigorire il sentimento di sicilianità, di stimolare la ricerca nel passato di argomenti validi per il presente e d'accelerare la maturazione politica e i bisogni di riforma dell'ordinamento isolano, che si concretarono nella Costituzione del 1812⁷.

Sono note le ragioni per le quali la Costituzione non divenne del tutto operante, tormentata come fu la Sicilia dagli interiori contrasti rinfocolati dagli «emigranti» e dalla politica temporeggiatrice e sabotatrice del governo borbonico.

Senonché, all'incapacità politica dei Siciliani di risolvere sul terreno della prassi i loro secolari problemi, anche per la brevità del tempo dell'esperimento della nuova Costituzione, corrispose l'ansia napoletana di riprendere il processo unificatore dei due regni, iniziato dall'assolutismo illuministico, senza bilanciare convenientemente tutti i motivi che avevano condotto al fallimento il tentativo settecentesco.

Non starò a ripetere i noti sondaggi dell'opinione pubblica, le restrizioni alla stampa, le esplosioni rivelateci al ritorno del Luogotenente, documenti chiarissimi di uno stato d'animo e di una volontà d'indipendenza e

II.3. L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO IN SICILIA.

Scrivete Moscati: —E' notevole che lo stesso principio di Metternich e dopo di lui i diplomatici austriaci che si susseguirono a Napoli si resero conto della necessità di porre riparo ai due mali che minavano dal profondo

⁷ MOSCATI R., *I rapporti austro-napoletani nei primi anni di regno di Ferdinando II*, in ASPN, LXIV, 1939.

di Costituzione. Ciò che deve rilevarsi è che siamo di fronte a due incapacità politiche: l'una e l'altra si fronteggiarono duramente sino alla loro dissoluzione nel regno d'Italia per non aver saputo trovare nel possibilismo della politica il giusto mezzo risolutivo delle questioni.

Perciò, mi sembra giustificata l'ipotesi storica del De Stefano, per il quale —... anche se l'Inghilterra non si fosse disinteressata della Sicilia, e l'Austria non avesse, secondo il diritto pubblico dell'Europa post-napoleonica, imposto la continuazione di un regime costituzionale, era inevitabile che si cercasse di togliere l'eterogeneità fra le due parti della monarchia borbonica. La condotta di quelle potenze agevolò ed accelerò l'opera del governo di Napoli⁸.

E fu opera pressoché impossibile volere trasfigurare il carattere e la fisionomia della Sicilia, che dal 1282 aveva seguito una propria evoluzione, distinta da quella napoletana e il cui ordinamento autonomo, rispettato da tutti i sovrani sino a Carlo III, s'era perfezionato con la Costituzione del 1812.

E questa aveva la sua genesi in principi di diritto pubblico ben diversi da quelli che avevano ispirato la profonda rivoluzione degli ordinamenti franco-napoletani nel Mezzogiorno.

Si può proprio convenire con L. Blanch nel concetto, secondo il quale la Sicilia —... da caposaldo della resistenza contro l'imperialismo napoleonico, sarebbe potuta divenire senza la sua resistenza passiva conquista postuma della Rivoluzione francese⁹.

Allorché fu palese l'intenzione del governo di estendere all'isola gli ordinamenti del Decennio, opportunamente riveduti dai legittimisti borbonici, un sordo malcontento, foriero di gravi tempeste, serpeggiò per la Sicilia, aggravando il distacco da Napoli ed acuendo il conflitto tra i regnicoli e il sovrano.

Si può dire che la questione siciliana, sorta nella seconda metà del Settecento, giungesse in quegli anni alla sua maturazione e

con i suoi spi-nosi termini si proiettasse molto più in là della fine del Regno delle Due Sicilie.

Era perciò naturale che per la Sicilia la politica napoletana dovesse configurarsi non come politica disinteressata, mirante a far godere all'isola i benefici operati sul continente da una grandiosa rivoluzione, ma come politica di conquista, dettata da egoistici interessi, e, come tale, affidata unicamente alle forze militari che la sostenevano.

Ed in tali condizioni non avrebbe potuto non avere gravi ripercussioni nell'isola qualsiasi avvenimento delle provincie continentali del regno che avesse indebolito la capacità di resistenza dello Stato, o anche la decisa volontà di porre fine ad un dominio tirannico, ispirandosi ai nuovi ideali diffusi nella Penisola e rappresentare così la via più facile per il trionfo della libertà e dell'unità italiana.

Sono note e studiate le vicende che precedettero l'unificazione dei due Regni, le reazioni e le polemiche dei Siciliani contemporanei, fra i quali i più notevoli furono Palmieri, Gagliani e il principe di Castelnuovo, che stabilì un legato per chi «indurrà il re a restituire alla Sicilia la sua costituzione».

Un'indicazione delle intenzioni di Ferdinando I fu il decreto n. 359 del 15 maggio 1816, con cui, all'art. 1, statui che —La bandiera di tutti i bastimenti tanto da guerra che mercantili de' nostri reali domini sarà unica. Cessando qualunque bandiera mercantile di cui per l'addietro faceva uso dai nostri sudditi di Napoli e Sicilia...! e lo giustificò, asserendo che l'occasione era la pace tra —... Noi e le Reggenze di Algerie di Tunisi, ed è per conchiudersi con quella di Tripoli, ed è stato chiesto ed è necessario che sia unica la ricognizione per tutti i bastimenti...!.

Il provvedimento sovrano si collegava in linea ideale all'altro intorno all'unità monetaria dei due Regni emanato nel Settecento dal padre, Carlo III.

A quello seguì il dispaccio del 6 agosto 1816 col quale venne disposto il «rinnovo» delle imposte, non tenendo in nessun conto il principio istituzionale siciliano, per cui era di esclusiva competenza del Parlamento qualsiasi decisione in materia finanziaria.

⁸ G. DE STEFANO, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1910*, Bari, Laterza, 1963, pag. 421.

⁹ L. BLANCH, *Memorie sullo Stato del Regno di Napoli (dicembre 1830)*, in *Scritti Storici*, a cura di B. Croce, Bari, Laterza, 1945.

Le intimidazioni alla stampa superstita e all'autorità giudiziaria, la sorveglianza e le minacce della polizia, la presenza di numerose truppe borboniche soffocarono o non permisero proteste clamorose, creando una superficiale ma fremente tranquillità, onde il governo borbonico s'illuse di potere procedere oltre e di osare ciò che era stato impossibile nel secolo precedente.

Con la legge dell'8 dicembre 1816 resa nota in Sicilia il 24 dello stesso mese, ampiamente illustrata nel paragrafo precedente, Ferdinando I creò il Regno delle Due Sicilie e *«credette pel solo fatto di quella riunione, distrutta o spenta per la Sicilia la nuova e l'antica costituzione politica, e persino l'indipendenza, la dignità e il titolo di regno»*. *«Da Ruggieri a Ferdinando III, nessun re di Sicilia aveva mai osato d'assumere il suo titolo, senza farlo riconoscere dal Parlamento, e senza giurare contemporaneamente l'osservanza delle leggi del regno. Il solo Carlo d'Angiò aveva trascurato quest'atto importantissimo: ma l'esempio d'un usurpatore, d'altronde seguito da una sanguinosa catastrofe, non dovea certo essere di norma ad un re, che riconoscea la sua legittimità da quella stessa costituzione che annientò in quel momento»*.

L'uno dello stesso mese, con la legge n. 567, pubblicata in Sicilia il 2 successivo, Ferdinando I diceva di confermare ai —..carissimi Siciliani i privilegi goduti e combinare insieme la piena osservanza di tali privilegi coll'unità delle istituzioni politiche che debbono formare il diritto pubblico del regno^l.

Il nuovo ordinamento della Sicilia era statuito in 12 articoli, nei quali veniva stabilito: 1) Tutti gli uffici civili e ecclesiastici erano attribuiti esclusivamente ai Siciliani (art. 1); 2) Era abolita la Giunta per gli affari di Sicilia (art. 3) e erano ammessi «a tutte le grandi cariche del Regno», compreso il Consiglio Supremo della Cancelleria, i Siciliani nella misura di un quarto dei posti (art. 2); 3) Gli impieghi militari di terra e di mare e presso la Casa reale erano considerati promiscui (art. 4); 4) Era istituita la Luogotenenza in Sicilia, affidata ad un Principe reale o a un distinto personaggio, con l'ausilio di «due o più Direttori, che presiederanno a quelle porzioni

di detti Ministeri e Segreterie di Stato, che giudicheremo necessario di lasciare per lo governo locale di questa parte dei nostri reali domini (art. 5)»; 5)

I Direttori potevano essere scelti tra i sudditi di qualsivoglia parte del Regno (art. 7); 6) Le cause dei Siciliani venivano giudicate sino all'ultimo appello in Sicilia ed era attribuito all'isola un supremo tribunale di giustizia, indipendente dal supremo tribunale di giustizia di Napoli (art. 8); 7) Veniva confermata l'abolizione della feudalità (art. 9); 8) La quota totale delle tasse che la Sicilia doveva pagare annualmente scendeva a once 1.847.687 e tari 20, stabilita dal Parlamento del 1813 e —... Qualunque quantità maggiore non potrà essere imposta senza il consenso del Parlamento^l (art. 10); 9) Della quota predetta once 150.000 annualmente erano destinate all'estinzione dei debiti non fruttiferi e degli arretrati dei debiti fruttiferi (art. 11); 10) Gli affari giudiziari ed amministrativi in Sicilia dovevano continuare nel medesimo corso sino alla promulgazione dell'ordinamento definitivo del Regno (art. 12).

Dai documenti dell'Archivio di Stato di Napoli¹⁰, nella corrispondenza tra il duca di Gualtieri e il sovrano, si apprende che in Sicilia esisteva una sorda opposizione, incapace però, per la sorveglianza esistente, di sfociare in un'aperta rivolta e che a Napoli parve incredibile che la legge passasse in tanta calma. Senonché, il sovrano non celò le proprie apprensioni e non si stancò di raccomandare d'agire con tatto e prudenza.

Quel primo passo, che, in apparenza, sembrò felicemente riuscito, incoraggiò il governo borbonico a tentare la fusione delle due amministra-zioni, facendola precedere da un esame preliminare dei bilanci comunali. Infatti, con il decreto n. 647 del 20 febbraio 1817, dettò *« le disposizioni preliminari per l'adattamento della legge del 12 dicembre 1816 sulla amministrazione civile ai reali domini di là dal Faro»*.

Nella premessa assumeva che, in vista dell'interesse dei Siciliani, intendeva dare una saggia amministrazione comunale, che doveva essere regolata dalla legge del 12-12-1816,

¹⁰ Casa Reale, Vol. 4°.

adattandola però «alle particolari circostanze dello stato attuale degli anzidetti comuni ».

A tal fine, nominò una commissione, presieduta dal segretario di Stato, duca di Gualtieri, e da sei membri, con l'incombenza di preparare, riunire, discutere quegli elementi necessari al pronto stabilimento del nuovo sistema d'amministrazione civile.

Il suo compito consisteva in una ricognizione dettagliata di tutti i bilanci comunali, con le voci delle entrate ed uscite, delle gabelle, degli impegni, delle rendite e dei debiti comunali, elevando divieto formale a tutte le amministrazioni comunali di stipulare da quel momento contratti o impegni, pena la nullità (artt. da 2 a 7).

La procedura era regolata dalle norme della legge del 12 dicembre 1816 e ad essa la commissione doveva fare riferimento per «le riforme che giudicherà opportune sullo stato delle rendite e delle spese de' comuni (art. 8)». Il lavoro preliminare, prima dell'estensione alla Sicilia della legge sull'amministrazione civile, doveva terminare non oltre la fine di giugno del 1817.

Col decreto «sull'amministrazione civile de' domini oltre il Faro» dell'1 ottobre 1817, n. 932, il governo borbonico si preparò ad estendere le leggi del 12 dicembre 1816, del 21 e del 25 marzo 1817 sul contenzioso amministrativo e del 7 giugno 1817 sulla Gran Corte dei Conti alla Sicilia, in cui vigevano —forme amministrative per la più gran parte fondate sui principi dell'abolita feudalità...». Ritenne però prudente, tra l'applicazione-integrale delle predette leggi e lo stato di fatto dell'amministrazione siciliana, frapporre un periodo intermedio con l'istituzione di nuovi uffici e le loro essenziali funzioni, al fine di —rimuovere insensibilmente i molti ostacoli nascenti dagli usi e dalle abitudini feudali, i quali avrebbero paralizzato il corso della nuova amministrazione, quando ad un colpo all'antica si fosse surrogata. Per tali considerazioni si serbava di prescrivere con altre leggi l'osservanza integrale della organizzazione amministrativa del Regno —con quelle modificazioni che per le circostanze locali crederemo sagge e convenevoli, limitandosi, per ora, ai provvedimenti contenuti nel decreto.

Nei primi tre articoli veniva spiegato cosa si intendeva per amministrazione civile, precisando che essa riguardava la sovranità dello Stato su tutte le cose che interessano il bene generale e non sono possedute da alcuno a titolo di proprietà privata.

Così le strade, le acque, le proprietà del demanio pubblico, dello Stato, della corona, dei comuni, degli stabilimenti pubblici, l'ordine, la sicurezza, l'istruzione, etc. dovevano essere considerate oggetti dell'amministrazione civile.

Questo chiarimento inutile per l'ex Regno di Napoli, dove nel Decennio si era operata una profonda rivoluzione sociale con l'eversione della feudalità, non doveva giungere inopportuno, secondo il legislatore, nella Sicilia, che era tuttavia nelle medesime condizioni economiche e sociali del Settecento. Senonché, il fervore educativo non ebbe il magico potere di trasmutare una realtà storica e di creare le condizioni adatte all'instaurazione della legge in oggetto.

L'art. 4 aboliva la ripartizione amministrativa delle tre Valli di Mazara, di Noto e di Demone, che risaliva agli Arabi, e la sostituiva con 7 Valli minori, o Provincie, amministrate da sette Intendenze e 23 Distretti.

Era evidente il motivo politico di staccare le città minori da Palermo e di cattivarsi la simpatia e la fedeltà delle città elevate a capoluogo d'Intendenza o di Distretto. A questo scopo, il governo borbonico, con il decreto del 1° settembre dello stesso anno, n. 870, aveva confermato alla —fedelissima città di Messina i privilegi di porto franco, già accordati negli anni 1789, 1795, 1796 e nel 1804. Le Intendenze e i Distretti erano così distribuiti: 1) Palermo (Distretti: Palermo, Cefalù, Corleone, Termini); 2) Messina (Distretti: Messina, Castoreale, Mistretta, Patti); 3) Catania (Distretti: Catania, Caltagirone, Nicosia); 4) Girgenti (Distretti: Girgenti, Bivona, Sciacca); 5) Siracusa (Distretti: Siracusa, Modica, Noto); 6) Tra-pani (Distretti: Trapani, Alcamo, Mazara); 7) Caltanissetta (Distretti: Caltanissetta, Piazza, Terranova) (art. 4-5).

Nel 1837, all'Intendenza di Catania fu aggiunto il Distretto di Acireale, ammontando così a 24.

L'organizzazione delle Intendenze, Consigli d'Intendenza e Consigli Provinciali, Sottointendenze e Consigli Distrettuali, Amministrazione comunale, bilanci, designazione delle funzioni, procedura e limiti fu in tutto simile alla legge del 12 dicembre 1816¹¹.

Agli artt. 31 e 32, era attribuita al Luogotenente l'incombenza di valutare gli usi e le circostanze particolari della Sicilia per proporre al sovrano le variazioni più adatte al periodo transitorio e di preparazione all'integrale applicazione delle leggi amministrative per l'unificazione di diritto delle due parti del Regno. Il periodo di transizione tra l'antico sistema e il nuovo doveva avere principio il 1 gennaio 1818.

Con gli artt. 72 e dal 109 al 112, con molto tatto, il governo borbonico statui che i Municipi di Palermo, Catania e Messina conservassero il titolo di Senato, mediando i nuovi criteri organizzativi con le antichissime tradizioni, mentre concedeva alle dette città il medesimo trattamento privilegiato consentito a Napoli.

Più difficile, per non asserire quasi impossibile, fu la organizzazione dell'amministrazione contenziosa in una società in cui, nonostante le dichiarazioni teoriche precedenti e contemporanee alla Costituzione del 1812, il regime feudale con tutti i pesi e le confusioni correlative era rimasto intatto l'ostacolo alla uguaglianza dei diritti, alla liberazione ed al riconoscimento della proprietà e alla distinzione tra beni privati e pubblici.

La legge in oggetto (dall'art. 257 all'art. 270) attribuiva, in linea di diritto, la facoltà di giudicare in materia d'amministrazione civile al Consiglio d'Intendenza, secondo la legge del 21 marzo 1817, con due gravi riserve, e cioè «per quanto le attuali circostanze del luogo permetteranno» e subordinatamente alla costituzione della Gran Corte de' Conti (artt. 42, 265). Le limitazioni anzidette resero teorico il potere contenzioso devoluto ai Consigli d'Intendenza.

A differenza dell'ordinamento amministrativo dei domini al di qua del Faro, in cui il gravame degli stipendi del personale delle Intendenze era a carico del bilancio dello Stato (Ministero dell'Interno), in Sicilia (artt. 168, 169) il peso delle retribuzioni agli impiegati statali gravò sui fondi provinciali, generando malumori e appesantendo le imposte già notevoli in una situazione economicamente depressa e politicamente negativa.

La riforma amministrativa avviata in Sicilia, in un ambiente economico-sociale non preparato ad accoglierla, mancò di rispondenza ai bisogni ed anche della parte più viva dell'amministrazione, cioè del contenzioso amministrativo, rimasto tuttavia in Palermo nel Tribunale dell'Erario e della Corona in sede regionale. Il decentramento amministrativo volto a spolticizzare Palermo veniva per tale ragione a patire delle remore. In tal modo, i Consigli d'Intendenza, privi della funzione contenziosa, risposero più al progetto del marchese di Circello che all'intenzione unificatrice del governo borbonico, che appalesò nel riordinamento veri e propri complessi d'inferiorità e di colpa nella sua azione in Sicilia.

Un provvedimento di secondaria importanza, ma che risponde al progetto borbonico dell'unificazione di diritto almeno di fatto, fu il decreto del 3 dicembre 1817, n. 995, con cui si istituiva un solo Cappellano maggiore in tutti i reali domini, alle dipendenze del quale e dallo stesso nominato era un vicario generale presso il Luogotenente in Sicilia. In omaggio alla legge dell'11 dicembre 1816, il Cappellano maggiore doveva essere scelto per tre volte tra i nativi del continente e una volta tra gli isolani, —... e fu cominciandosi la prima volta tra i nostri sudditi al di là del Farol.

Ben più importante fu il decreto del 25 dicembre 1817, n. 1045, relativo alle divisioni militari oltre il Faro, il quale rivela le preoccupazioni del governo borbonico sulla precaria stabilità politica in Sicilia. Nell'isola venivano trasferite tre divisioni (7^a, 8^a e 9^a) sulle nove del Regno e dislocate come segue: la 7^a tra Messina e Catania, con sede di Comando generale nella Cittadella di Messina; l'8^a tra Girgenti, Caltanissetta e Siracusa e la

¹¹ Si veda, sul punto, *Quaderni Storici 1986: Conflitti e idiomi politici*, in —*Quaderni storici*—, Catania, Sicania, 1986, pagg. 63 e ss.

9[^] tra Palermo e Trapani. Il provvedimento era giustificato in funzione della legge dell'11 dicembre dello stesso anno —convenendo per la prosperità e pubblica sicurezza di quei domini, che gli affari militari vi prendano l'andamento corrispondente all'ordine di cose che va colà a stabilirsi...l. Le deboli basi del governo in Sicilia riflettevano la proporzione tra il numero delle divisioni e la popolazione, complessivamente poco più di un milione.

Intanto, segno evidente che la paura, che aveva generato il decreto del 21 maggio 1821, era soltanto un ricordo, e che il partito Tommasi-Medici aveva avuto il sopravvento sul riformismo del sovrano, fu la nomina (giugno 1822) a Luogotenente in Sicilia del Principe Campofranco Antonio Lucchesi Palli con un solo direttore di dipartimento.

Nuovamente cadevano nel nulla le promesse borboniche. Due anni dopo, con la legge organica del 14 giugno 1824, n. 1102, Ferdinando I istituiva la Consulta generale del Regno delle Due Sicilie, motivando il nuovo cambiamento col pretesto di trovare indispensabile che si stabilisse un centro d'unione fra le amministrazioni delle due parti del Regno, atto ad impedire le divergenze dei principi e l'indebolimento di quei necessari legami, che —a vicendevole utilità dei nostri amatissimi sudditi felicemente congiungono l'una e l'altra Sicilia sotto un medesimo scettro. Era la sconfessione di quanto il medesimo sovrano aveva dichiarato tre anni prima.

Per tale legge, la sede della Consulta divenne Napoli. Il nuovo organo consultivo era costituito di 24 membri, di cui 16 per il napoletano e 8 per la Sicilia. Il Presidente, scelto tra Minuta di Stato e di partito, doveva intervenire nel Consiglio ordinario di Stato (artt. 1-7).

Le due Consulte, quella di Napoli e l'altra di Sicilia, dovevano separatamente esaminare, con voto sostanzialmente consultivo, le questioni e gli affari concernenti le rispettive regioni. La Consulta generale si riuniva quando dovevano essere esaminati affari comuni alle due parti del Regno (artt. 7-14).

Per rispetto alla legge, la differenza era profonda e segnava il ripiegamento del sovrano al più rigoroso assolutismo, poiché le

Consulte erano chiamate ad esaminare i progetti ed affari che il re riteneva opportuno sottoporre per il parere tecnico, mentre per la legge del '21 tutti i progetti di leggi, regolamenti, questioni, ecc. erano devoluti alle rispettive Consulte.

Le Consulte venivano chiamate a dare il loro giudizio tecnico, se richieste dal sovrano, su: progetti di alta legislazione e misure d'amministrazione generale; interpretazione di norme legislative; conflitti di competenza fra le autorità giudiziarie e quelle del contenzioso amministrativo; procedimenti contro pubblici funzionali; domande di naturalizzazione e cambiamento di cognome; approvazione di contratti stipulati da Comuni ed istituzioni ecclesiastiche e laiche; istituzione di maggioraschi; esercizio del regio exequatur; circoscrizione amministrativa e giudiziaria; confini tra comuni; bilanci comunali, provinciali e di istituti di beneficenza; stabilimento di nuovi enti civili e religiosi; celebrazioni di fiere e mercati; concessione di privative e patenti (art. 15).

Al fine di rendere più solleciti i lavori delle due Consulte, era pre-vista la loro suddivisione in Commissioni interne (art. 16): una per gli affari di giustizia ed ecclesiastici, l'altra per gli affari dell'interno e della finanza (art. 17-18); un'ultima commissione mista di quattro consultori napoletani e due Siciliani esaminava gli affari amministrativi appartenenti ai dipartimenti della guerra, della marina e degli esteri (art. 19).

All'art. 29, si aboliva il Ministero per gli Affari di Sicilia e si restituiva ai vari ministeri napoletani gli affari riguardanti l'isola, adducendo quale pretesto che la Consulta gli faceva —conoscere con maggiore celerità e chiarezza i bisogni di quella parte del Regno.

Con questa legge cadeva un'altra volta la separazione amministrativa tra la Sicilia e il Continente, consigliata e ritenuta necessaria dal Congresso di Lubiana; si ripristinava la confusione dell'unificazione e, soppressa ogni partecipazione di elementi sociali alla Consulta, si attribuiva a questa carattere puramente tecnico e consultivo; infine, si riducevano —i poteri degli organi del Governo che avrebbero dovuto in Palermo attorniare il luogotenente generale.

La ripercussione politica fu notevole, ritenendosi gli isolani vittime di costanti sopraffazioni nei loro secolari diritti e franchigie, mentre individuavano nel nuovo istituto un docilissimo strumento di dispotismo e un grave danno per tutte le questioni concernenti la Sicilia, essendo destinata questa, dato il numero dei consultori siciliani, a trovarsi costantemente in minoranza¹².

L'altra critica si appuntò sul danno economico e di prestigio derivante dall'istituzione della Consulta generale, la quale, oltre le generiche funzioni di consulenza, fu dalla legge investita di quelle giurisdizionali per la Sicilia, quando le sentenze della Gran Corte de' Conti non venivano approvate dal Luogotenente e venivano rimesse dal re al nuovo esame della Consulta e, ancora, quando le parti o il pubblico Ministero, nei casi stabiliti dalla legge, avanzavano ricorso alla Consulta contro i giudizi della Gran Corte de' Conti (art. 14).

Conseguentemente alla istituzione della Consulta, veniva abolita la Commissione provvisoria stabilita in Palermo col decreto 2 ottobre 1821 per l'esame in seconda istanza dei giudizi della Gran Corte de' Conti in materia di contenzioso amministrativo, e si costringevano i contendenti a concludere l'ultimo grado delle controversie amministrative a Napoli.

Data, comunque, la persistenza delle due amministrazioni del Regno, non poche furono le controversie di varia natura, che il governo cercò di regolare caso per caso.

Infatti, col decreto del 20 agosto 1825, vennero disciplinati tra le autorità delle due parti del Regno le norme sull'elevazione del conflitto; con quello dell'8 ottobre dello stesso anno, i conflitti di attribuzioni tra autorità giudiziarie ed amministrative e, con l'altro del 16 novembre, venne coordinata tutta la materia sui conflitti di giurisdizione nei giudizi civili per le autorità di qua e di là del Faro¹³.

Per il controllo, poi, dei bilanci comunali, accumulatisi negli anni senza ratifica per la congestione degli affari del contenzioso nella Gran Corte de' Conti di

Palermo, un rescritto reale del 17 maggio 1828, prevede l'istituzione di una commissione temporanea per l'esame e la revisione dei bilanci, prima di tutti quelli dei Comuni, dagli anni sino al 1825.

All'alba del lungo periodo di regno di Ferdinando II, che, come si sa, aveva suscitato tante speranze nei domini di qua e di là del Faro, venne risuscitata una specie di Consulta di natura rigorosamente tecnica in Palermo, denominata Commissione consultiva, che il Luogotenente doveva sentire prima di prendere qualsiasi decisione amministrativa (decreto 2 maggio 1831). Essa venne costituita dai Presidenti e Vicepresidenti della Corte Suprema di Giustizia e della Gran Corte de' Conti e da un giudice della Gran Corte Civile di Palermo.

In seguito alle numerose visite di Ferdinando II in Sicilia, parve che il sovrano si rendesse conto della necessità di dare un assetto autonomo all'isola e per questo suo convincimento rinacque in Napoli il Ministero per gli Affari di Sicilia, composto di un Ministro e di quattro direttori, di cui due napoletani (decreto 19 gennaio 1833).

Nel periodo della Luogotenenza del Conte di Siracusa, fratello del re, durata sino al suo richiamo in Napoli nel 1835, al solito risorsero molte speranze nei Siciliani, giustificate dai predetti provvedimenti amministrativi e dalla simpatia, di cui fu circondato il Luogotenente e che questi palesemente mostrò per gli isolani, ragione prima del suo richiamo a Corte.

Al suo successore, il Principe di Campofranco, che era già stato Luogotenente dal '22 al '24, fu conservato in Sicilia un governo con quattro direttori di dipartimento.

A significare ancora la continuità dei propositi del sovrano verso i Siciliani fu emanato il decreto 9 novembre 1831, n. 621, col quale si stabilì, conformemente a quanto già esistente al di qua del Faro, in Palermo, un Istituto d'incoraggiamento all'agricoltura, alle arti e manifatture, una società economica per ciascuna delle altre sei valli ed in ogni comune una Commissione (artt. 1, 2), con relative assegnazioni di fondi (art. 3).

Lo statuto, formato di 17 capitoli, disciplinò le finalità, l'organico, l'amministrazione e le manifestazioni

¹² Sul punto, *Borghesie urbane dell'800*, a cura di P. MACRY e R. ROMANelli, in —Quaderni storici, 1984, n. 56.

¹³ Per una ricostruzione complessiva delle vicende siciliane nella prima metà dell'Ottocento, punto di riferimento rimane R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari, Einaudi, 1950.

dell'Istituto, che ebbe due scopi principali: uno scientifico e l'altro economico. I compiti dell'Istituto vennero ripartiti in due classi: la prima, si occupò dell'agricoltura; la seconda, dell'industria, dell'artigianato e del commercio (art. 73).

Eccettuato qualche altro provvedimento di scarsa importanza, l'amministrazione della Sicilia rimase nelle condizioni esposte sino alla rivolta del '37, che insanguinò Catania e Siracusa e non coprì di benemerienze umanitarie la feroce repressione diretta dal Ministro Del Carretto, munito dei poteri dell'Alter ego.

Fu l'occasione propizia sia per gli amministratori napoletani, che mal tolleravano una duplice amministrazione nel Regno, causa di infinite grane, che per Ferdinando II, la cui natura accentratrice e dispotica non sopportava di dividere il potere con altri, per compiere con un atto di forza quella unificazione del Regno, che, vanamente tentata da quasi un secolo, non era riuscita e non riuscì mai per via politica.

Violando spavalidamente antichi privilegi e solenni promesse, col decreto del 31 ottobre 1837, il sovrano prese una serie di provvedimenti gravissimi: 1) l'abolizione in Napoli del Ministero per gli Affari di Sicilia; 2) la formazione di impieghi promiscui in Sicilia; 3) il ripristino delle Sottointendenze nei Distretti. Gli effetti delle decisioni furono subito palesi col trasferimento in Sicilia di funzionari, impiegati e polizia napoletani e nel Continente di moltissimi travet siciliani.

Non appena fu estesa sull'isola la rete impiegatizia e poliziesca borbonica, il 7 maggio 1838, col decreto n. 4599 —considerando essere già tempo pe' nostri reali domini oltre il Faro estese alla Sicilia la legge organica amministrativa del 12 dicembre 1816 e le leggi del 1821 e del 25 marzo 1817 sul contenzioso amministrativo, abolendo ogni altra disposizione preesistente (art. 1). Riconfermava per Palermo, Messina e Catania le particolari amministrazioni comunali e titoli già concessi dal nonno col decreto dell'11 ottobre 1817 (art. 72 e dal 109 al 112).

Per quel decreto le autorità dell'Isola dovevano dipendere direttamente e corrispondere coi Ministri napoletani e il Luogotenente, che, salvo qualche funzione e l'ufficio di rappresentanza, non ebbe più poteri

di governo. A Napoli rimase la Consulta di Sicilia, mantenendo intatte le sue attribuzioni, ma priva di ogni concreta e seria funzione politico amministrativa.

Con molta soddisfazione dei fautori dello Stato di diritto si era finalmente attuata l'integrale armonia e accentramento del sistema amministrativo e della correlativa giustizia contenziosa, ma non si era realizzata, prima, l'unità sostanziale delle due parti del Regno.

L'antichissimo Regno di Sicilia veniva così, per estranea volontà, ridotto a Provincia e governato assolutisticamente da Intendenti, Sottintendenti, magistrati e poliziotti napoletani.

Lo stato d'animo dei Siciliani fu espresso dal Borghi: —*Ed or si compie di Sicilia il fato. E provincia si noma e si degrada. Per tal che figlio di Sicilia è nato.*¹⁴

II.4. IL SEGRETARIO COMUNALE NEL MEZZOGIORNO.

Com'è noto, l'art. 53 della citata legge prevedeva in ogni Comune un sindaco, un primo e un secondo eletto, un cancelliere archivio "con un corrispondente ufficio", un cassiere e un consiglio comunale denominato "decurionato"¹⁵.

15

Il sindaco rappresentava la prima autorità del comune, era il responsabile dell'amministrazione cittadina essendone l'unico incaricato, ed era tenuto a rendere un conto morale al termine di ogni anno. La sua nomina era effettuata ogni tre anni dal re nei centri di prima e seconda classe, e dall'intendente in quelli di terza classe, sulla base di una terna di nomi scelti dal decurionato fuori dal proprio seno.

Il sindaco era organo esecutivo del comune, in quanto presiedeva il decurionato ed eseguiva le sue deliberazioni dopo l'approvazione da parte dell'intendente provinciale, ma al tempo stesso, in qualità di

¹⁴ A. BORGHI, *Mezzo secolo di anarchia (1898-1945)*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1954, pagg. 371.

¹⁵ Sulla riforma amministrativa, G. LIBERATI, *L'organizzazione amministrativa, in Atti del 3° Convegno di studi sul Risorgimento*, 1950, pagg. 89-182.

ufficiale di stato civile e di ufficiale di polizia, era rappresentante del governo a livello locale. Inoltre, a norma degli artt. 57 e 58, presso i comuni ove non esercitasse un giudice di pace le funzioni di polizia giudiziaria erano delegate al sindaco, la cui giurisdizione era tuttavia limitata alle sanzioni fino al valore di sei ducati per le azioni civili e a quelle non eccedenti le 24 ore di detenzione e sei ducati di multa per le contravvenzioni di polizia urbana e rurale; delle condanne ingiunte con tale procedura, solo quelle di natura pecuniaria erano inappellabili.

All'amministrazione cittadina collaboravano due eletti posti alle dipendenze del sindaco, nominati con le sue stesse modalità e anch'essi rinnovati ogni tre anni. Il primo eletto svolgeva funzioni di pubblico ministero nei giudizi di competenza del giudice di circondario, e in maniera specifica sovrintendeva alla polizia municipale e rurale vigilando sulla corretta esecuzione delle leggi e dei regolamenti attinenti la materia, infliggendo multe ai trasgressori e curandone la riscossione: per la certificazione giuridica di tale attività, egli era tenuto a compilare e conservare presso la cancelleria comunale i registri delle contravvenzioni elevate.

Il secondo eletto aveva funzioni di assistenza o di reggenza in caso di assenza o impedimento del sindaco o del primo eletto, e nelle grandi città era inoltre incaricato di amministrare la sezione o quartiere o di rappresentare il comune nella gestione degli enti pubblici.

Sul modello francese, la normativa borbonica confermò la centralità del decurionato quale organo rappresentativo e deliberativo con estese attribuzioni nell'amministrazione cittadina, quali la nomina del sindaco, degli eletti, del cancelliere archivio, del cassiere e di ogni agente o impiegato comunale, salvo l'approvazione da parte dell'autorità sovraordinata; l'esame delle rate della contribuzione diretta assegnata al comune dal consiglio distrettuale, con possibilità di annullamento e di ricorso al consiglio di intendenza; la facoltà di imporre "grana addizionali", previa autorizzazione da parte dell'intendente, per fronteggiare le spese comunali; la ripartizione tra i cittadini della quota di imposta dei dazi di consumo e la

vigilanza sulle transazioni e censuazioni di suoli pubblici e terreni di proprietà del comune; l'esame dell'operato del sindaco in ordine all'azione amministrativa, alle rendite e alle spese, facendone relazione all'intendente.

Ogni deliberazione del decurionato poteva divenire esecutiva solo dopo l'approvazione scritta dell'intendente, che esercitava dunque un significativo controllo sull'operato dell'organo collegiale.

Il potere del decurionato poteva essere limitato dalla presenza, contemplata dalla legge, di commissari aggiunti, presieduti dal sottointendente o da un consigliere d'intendenza e incaricati di verificare i reclami dei contribuenti privati. L'intendente, su parere del sottointendente, aveva competenze in tema di nomina e di dichiarazione di decadenza dei decurioni, secondo criteri di opportunità orientati al benessere dell'amministrazione.

La nomina del decurionato, che si rinnovava per un quarto ogni anno, era infatti effettuata direttamente dall'intendente per i comuni di terza classe, mentre nei centri di prima e seconda classe la scelta era riservata al re su una terna proposta dall'intendente al ministro dell'Interno e munita del parere del sottointendente. I cittadini eleggibili alla carica di decurione dovevano possedere requisiti di merito e di reddito tali da orientare la preferenza nei confronti delle classi economicamente più ragguardevoli.

Il cancelliere archivio era un impiegato con nomina vitalizia e diritto alla pensione. A norma dell'art. 61, egli era incaricato della corretta gestione dell'archivio comunale, che comportava tra l'altro la tenuta dei registri la cui conservazione era prescritta dalla legge, la compilazione degli atti e della corrispondenza, il rilascio di copie conformi. A differenza del cancelliere, il cassiere non era un impiegato ma un concessionario del servizio, eletto per un triennio dietro pagamento di una cauzione con possibilità di riconferma al termine dell'incarico.

La sua retribuzione consisteva in un premio proporzionale alle riscossioni effettuate e non dava diritto alla pensione. Il cancelliere archivio e il cassiere erano nominati su terne proposte dal decurionato e approvate dal sottointendente, mentre l'intervento del

sovrano era limitato ai comuni di Napoli, Catania e Messina.

Secondo il Gotofredo (L. 3, C. *Theod. de assessor.*), si chiamavano propriamente cancellieri coloro che stavano presso — de cancelli forensi, o de' giudici, e ch' eseguivano i loro ordini, o mandati, scrivevano gli editti e le sentenze ecc.

Secondo le leggi dei Longobardi (Lib. 2. tit. 44, §. 12, ed i capitolari di Carlo Magno, Lib. 3, Cap. 43), denotano coloro che formano gli atti pubblici.

Quindi nel Concilio *Cabilonense III*, tenuto nell'anno 824 (al Cap. 44), si legge: — *Qui scriba erat, sive Cancellarius*”.

I cancellieri comunali, oltre delle attribuzioni espresse nell'art. 61, debbono assistere i sindaci nella formazione dei verbali, allorché a termini dell'art. 42 e 44 della legge sull'ordine giudiziario, questi ultimi facevano le veci dei giudici regi.

La legge borbonica non parlava di «patente» o di altro requisito professionale. Il «cancelliere-archivario» non era scelto dalle autorità locali, che non avevano carattere elettivo, ma nominato dall'intendente su una terna eletta dal decurionato; la scelta doveva però esser fatta all'interno della lista degli «eligibili» del comune — cioè di coloro che per avere determinati requisiti o censitari o professionali o direttamente notabili potevano essere nominati alle varie cariche del governo locale¹⁶ — : secondo la legge la scelta poteva cadere fuori della lista «*nel solo caso che essa non contenga soggetti idonei a tali incarichi*».

Il segretario mancava quindi d'una sua specifica professionalità: a volere far consistere l'evoluzione della figura in una sua progressiva «tecnicizzazione», la posizione

¹⁶ Sulla legislazione borbonica, cfr. G. LANDI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. Sulle «liste degli eligibili» e sul loro profilo sociale, si vedano le notizie che ne dà E. IACHELLO, *Una fonte per lo studio delle élites locali del Mezzogiorno nella prima metà dell'Ottocento: le liste degli eleggibili*, in «Bollettino di informazione a e. del gruppo di studio sulle borghesie del XIX secolo», Dipartimento di Storia dell'Università di Pisa, n. 3 (giù. 1986). Sulla collocazione dei cancellieri nel sistema di potere locale borbonico cfr. anche A. SPAGNOLETTI, *Il controllo degli intendenti sulle amministrazioni locali nel Regno di Napoli*, in I.S.A.P., Archivio, n.s., 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, I, pp. 953-1019, e in part. p. 977.

datagli dall'ordinamento borbonico può dirsi dunque più «arretrata» rispetto a quella che venne poi ad occupare nell'ordinamento italiano.

A questa sua minor cultura, al carattere non tecnico del suo ruolo — che nel sistema borbonico sembra peraltro di scarsa importanza e pessimamente retribuito — corrispondeva poi un rapporto più stretto con il notabilato locale e con le sue tensioni interne: scelto dall'intendente — e perciò spesso considerato come uomo del potere superiore: in breve, una spia — il segretario era però un «elegibile» del comune, pienamente inserito dunque negli equilibri del potere locale, anche se in una posizione dipendente e subordinata¹⁷.

Il problema dei segretari senza patente, e la critica che si leva contro di loro dalle nuove leve burocratiche, ci segnala, come si è detto, alcuni tratti peculiari dei segretari nel Mezzogiorno che nel complesso vanno ricondotti alla loro posizione nel quadro dell'ordinamento borbonico.

Proprio da qui, dal diverso coniugarsi di questi elementi — subordinazione, appartenenza alla comunità, incompetenza — nasceva la varia casistica dei «mali» che affliggevano la categoria nel Mezzogiorno. Certe volte infatti la figura del segretario comunale sembra non avere alcuna rilevanza, e si appiattisce nel quadro delle tensioni locali. Quando se ne parla, appare come un pover'uomo, un inetto a cui la legge affida compiti superiori alle sue forze.

E' significativo, in questo senso, il fatto che i meridionalisti, che pure hanno rivolto grande attenzione alle questioni del governo locale e del ruolo svolto dal suo ordinamento amministrativo, non diano alcuna informazione al riguardo.

Così Sonnino per la Sicilia, e così, per il Mezzogiorno continentale, Franchetti, che una volta riportò in questi termini ciò che gli aveva detto il sottoprefetto di Sulmona a proposito dei segretari comunali: «*che nei comuni composti di contadini, essi sono l'anima*

¹⁷ AS Palermo, Fondo Prefettura, Archivio Generale, b. 91; AS Catania, Fondo Prefettura, Affari Generali, Inventario 7, bb. 42 (Nicosia), 43 (Acireale), 46 (Catania) e Inventario 18, b. 190 (Caltagirone, Vizzini); AS Siracusa, Fondo prefettura, Inventario 35, bb. 620 (Siracusa, Augusta, Modica Noto) e 622 (Vittoria).

dell'amministrazione, ma che molti sono incapaci, per essere pagati poco (e come me ne meravigliavo, osservando che passavano l'esame alle prefetture, aggiunte che gl'incapaci erano quelli nominati sotto i Borboni) sicché spesso i bilanci e conti, ecc. devono essere rimandati indietro per via di errori di forma».

Ma si tratta di una annotazione del *Diario*, che egli non riportò nemmeno negli *Appunti* da dare alle stampe¹⁸.

Non maggiore attenzione rivolgerà del resto decenni più tardi ai segretari Gaetano Salvemini nelle sue roventi critiche al ceto politico locale del Mezzogiorno: anche per lui, evidentemente, si tratta di un impiegato che non ha rilievo e funzioni autonome rispetto al notabilato locale¹⁹.

Dal punto di vista dei segretari stessi, questa loro «irrilevanza» in un contesto amministrativo che invece chiede loro funzioni crescenti e di notevole peso per l'ente locale, è vista e vissuta come tragica condizione di dipendenza.

Da questa situazione traggono le mosse i pochi isolati pro-motori del «movimento» nelle province meridionali, che non a caso rispetto ai loro colleghi del centro-nord tendono a dare maggiore enfasi alle finalità emancipatrici che li muovono. Nel luglio del 1870, nel costituire l'associazione di Terra di Lavoro, la prima nel Mezzogiorno, il promotore Assuero Carullo dice che suo scopo «sarà quello del nostro miglioramento morale e materiale; sarà quello di emanciparsi una bella volta dall'indecoso dispotismo dei municipi; sarà quello di far retribuire l'opera nostra a seconda del merito; sarà quello di farci assicurare un avvenire tranquillante; sarà quello di portare col tempo i migliori frutti mediante il mutuo soccorso fra i soci, e l'istituzione d'una forte ed autorevole rappresentanza nelle relazioni fra noi, il

¹⁸ L. FRANCHETTI, *Condizioni economiche e amministrative delle provincie napoletane. Appunti di viaggio, Diario del viaggio*, Bari, Laterza 1985, p. 143. Negli *Appunti*, la frase riportata nel testo si riduce a una semplice annotazione: «i segretari comunali sono spesso insufficienti» (*ibidem*, p. 24).

¹⁹ G. SALVEMINI, *La piccola borghesia intellettuale nel mezzogiorno d'Italia*, in *Antologia della questione meridionale*, Milano, Edizioni di comunità, 1950, pagg. 351-374

governo e la società; ed infine scambievolmente illuminarci ampliando la sfera delle nostre cognizioni, mettendo in comune almeno i fondi del nostro sapere per distribuirli a chi più ne mancasse, mercé l'opera di una stampa da noi diretta, e la costituzione d'una biblioteca sociale...»²⁰.

L'anno seguente, un altro dei promotori di quell'associazione, Vincenzo Di Lorenzo, segretario comunale di Orta d'Atella e più tardi segretario dell'associazione nazionale, cercava di convincere sul «*Giovane Municipio*» i suoi increduli colleghi del settentrione delle condizioni del tutto peculiari nelle quali si trovavano i segretari nel Mezzogiorno tracciando un penoso ritratto di un pover'uomo sempre sotto gli occhi di tutti, a cui tutti chiedono servizi personali, che deve frequentare le funzioni religiose, che non conosce soste né domeniche (di domenica in genere si riuniscono i consiglieri, che nei giorni feriali stanno in campagna), che lavora fino alla mezzanotte, «quando il sindaco reduce dalla campagna gli fa l'onore di riceverlo in casa per la firma e discutere gli affari del comune cui accennano le lettere del prefetto o sottoprefetto venute nella giornata e che egli crede di poter comunicare al segretario»²¹.

Beninteso, la penosa insistenza sulle condizioni di sudditanza in cui si trovavano i segretari dei piccoli comuni non era dei soli meridionali.

Costituisce anzi un piccolo topos giornalistico, e letterario, a cui ricorrono volentieri i compilatori dei periodici di categoria, e che è di qualche interesse — oltre che per una eventuale storia dello stile di scrittura infimo-borghese — anche per la luce che getta, stereotipa ma costante, sulla vita

²⁰ Dagli atti dell'associazione nazionale, inserto del «*Giovane Municipio*», c. III, n. 43 (24 ott. 1870). Delle 29 associazioni provinciali o locali che si dava per costituite a quella data, soltanto quattro erano nel Mezzogiorno borbonico (Basilicata, Catania, Terra di Lavoro, Sora) e una a Sassari. Ma raramente si trattava di qualcosa di più solido di una riunione occasionale di segretari; secondo i dati presentati l'anno seguente al congresso di Bologna, a tutto il 1870 erano state costituite solo 9 associazioni, una sola delle quali, quella di Caserta, era a sud di Perugia.

²¹ V. DI LORENZO, *Il segretario comunale nelle provincie meridionali*, *ibidem*, a. IV, n. 45 (9 nov. 1871).

politica locale vista come una lotta senza quartiere di fazioni che non lascia spazi all'azione «*impersonale-burocratica*» dello stato, un'azione rappresentata, in questo caso, dal povero segretario.

Le più amare denunce di questo tenore accompagnano un po' in tutta Italia, e massimamente nelle aree periferiche, le rivendicazioni della categoria.

Per passare lo sguardo dal Mezzogiorno all'estremo Nord si legga ad esempio lo sfogo con cui il segretario di San Salvatore Monferrato appoggiando la ricostituzione del movimento che è in atto nel 1880 nella provincia, racconta di battersi invano da quindici anni, durante i quali «*moltissimi segretari rimasero vittime dei tanti partiti che si sono succeduti nelle comunali amministrazioni, e sarebbero miseramente periti di fame se la carità cittadina non li avesse soccorsi con elargizioni private (...) Si sono visti e si vedono tutt'ora onesti padri di famiglia, segretari da più anni, di specchiata onestà, gettati sul lastrico, perché nemici de' tenebrosi raggiri dei sollodati signori che farebbero tutto fuorché il bene, per appagare le loro stolte pretese*»²².

Ed ecco come qualche anno più tardi, da Udine, Gian Domenico Tosi descrive il discorso che un segretario si sente fare al suo arrivo in comune:

—Ella, Segretario, venne nominata da noi, e deve quindi favorire in tutto e per tutto il nostro partito; deve stare con noi, od altrimenti lo caceremo. Egli non deve fare al partito opposto nemmeno quello che ogni cittadino ha diritto di avere, se non gli sarà imposto superiormente o da noi del partito che l'ha nominato; Egli deve gettar in un canto e non rispondere mai alle lettere della tale autorità, dell'ufficio o del funzionario tale, perché qui comandiamo noi e non loro! Egli se non trovava alloggio doveva andar colla famiglia ad abitare fuori del Comune, o sotto un ponte piuttosto di prendere in affitto una casa d'individuo dell'altro partito. Lei doveva far allattare la propria figlia trecento chilometri lontana da qui, o doveva fabbricarsi una balia apposita, ma non doveva mai prendersi per nutrice la tale, sapendo che è moglie ad uno il

quale appartiene al partito contrario a noi della Giunta. Ella, solo con ciò, ha commesso dei grandi errori, delle mancanze imperdonabili, e per questo noi le apriamo da oggi una guerra spietata²³.

Si veda come, riga dopo riga, il messaggio da programmatico ed astratto diviene personale e censorio: Tosi dichiara di parlare per esperienza vissuta, e evidentemente il ricordo gli brucia.

E incidentalmente: ecco un'altra possibile origine della pubblicistica di categoria, che l'autore di questa prosa era, come molti nel settore, un ex-segretario che si era lanciato sul mercato editoriale dopo aver perso il posto.

In casi come questi, il rancore, il senso d'impotenza di fronte alla sopraffazione, la voglia di rivincita, poteva far sfiorare l'allucinazione.

Nel 1884, il direttore del «Bollettino amministrativo» di Città di Castello, tale Giuseppe Angelini, volle arricchire il suo giornale con un racconto d'appendice a puntate intitolato «Le visioni di un segretario». Era la storia del solito forestiero-segretario che arriva ignaro in un paese, il solito paese repulsivo: in questo caso un paesetto del Mezzogiorno chiamato, con celata allusione, «*Roccaribalda*»: un covo di briganti, che dà ricovero a ladri e spacciatori «colmandoli di onori e ponendoli al governo della locale amministrazione, respinge l'onesto e laborioso forestiero, facendolo segno alle più basse persecuzioni». Il sindaco è ladro, gli assessori «manutengoli di briganti, grassatori impuniti, i consiglieri ladri notturni», il maestro elementare, «di progenie contrabbandiera e galeotta, impara a *scrivere verbalmente...*». La chiesa è là «per servire da innocente manutengolo ai ladri, che vi fanno deposito di oggetti furtivi». I preti del paese: «uno, adultero, in disonore del proprio fratello; un altro, sfacciato lenone delle proprie sorelle, vero sensale di lascivia; un terzo biscazziere,

²² Cfr. *ibidem*, a. IX, n. 14 (15 lug. 1880).

²³ Cfr. «L'Ape giuridica amministrativa», a. III, n. 11 (16 mar. 1887). G.D. Tosi rispondeva ad un violento articolo di critica verso i segretari comunali che era apparso su «L'Alpighiano», gazzetta della provincia di Belluno, e che a sua volta conteneva tutti i luoghi comuni dell'opinione contraria: i segretari erano despoti dei comuni, ben pagati, lavoravano poco, etc.

ladro...». E così via. Il forestiero incontra prima il sindaco («un uomo dalla figura sinistra mi strinse la mano e mi dette il benvenuto»; «egli era alto nella persona, alquanto curvo, magro in viso, pochi peli gli coprivano la parte prominente delle guancie, egli era un mostro, un Satana rifiutato dall'inferno...»), poi una bambina piangente, orfana abbandonata, che stringe nella mano l'ultima lettera del padre, Eustachio Inilegna, che è lo speculare di Angelini, l'ignoto autore del racconto e direttore del giornale. Eustachio è il precedente segretario del paese, morto di onestà, per non aver ceduto ai corrotti. Appare in sogno al forestiero, e dal «campo dei martiri» giura vendetta; farà sapere a tutti «tutto ciò che si venne perpetrando a mio danno sol perché non volli rubare come il Mascella avrebbe voluto, non volli permettere a costui che facesse man bassa sui fondi comunali, col mio consenso». Costui conduce il viaggiatore in un altro luogo, il luogo dei malvagi, ma a questo punto il racconto si interrompe...²⁴.

Tanto più duro e primitivo è lo scontro delle fazioni, tanto più il segretario è disarmato. E l'introduzione della legge sarda nelle province meridionali, rendendole elettive, ha messo a disposizione dei gruppi in lotta quelle cariche comunali da cui per la legge stessa è venuta a dipendere la nomina e la revoca del segretario. È questo il tema di fondo delle amministrazioni comunali del Mezzogiorno, che con l'autonomia hanno visto rafforzarsi gruppi di tipo «baronale», come vengono detti a volte per la loro natura «prestatuale» — estranea cioè alla logica e alle finalità dello stato liberal-borghese — quei gruppi verso i quali non a caso i meridionalisti liberali, anche per questo poco sensibili al tema delle libertà locali nel Mezzogiorno —

²⁴ Ho riassunto la «trama» dalle varie puntate del racconto che si susseguono brevi, affannate, sconclusionate dal n. 7 del I anno (lug. 1884) del «Bollettino amministrativo» fino al n. 1 dell'anno II, quando il racconto si interrompe. Ad ipotetiche «proteste di lettori», Angelini risponderà: «a ponderato giudizio, abbiamo dovuto concludere essere per noi di maggior rilevanza il sostituire colla vendetta il più nobile dei disprezzi verso gente d'altronde prava (...) Al punto in cui eravamo giunti non ci rimaneva che di cominciare a conoscere i personaggi famigerati, descriverne le gesta e farne palesi le infamie; ma, abbiamo pensato, vale meglio tacere che lordare la penna e disseminare lo scandalo».

nutrono massima diffidenza. Qui dunque risiede la specificità del caso dei segretari meridionali, che hanno visto aumentare le loro funzioni e contemporaneamente divenire più stretta la loro dipendenza dai «partiti» locali.

Era infatti questo un argomento centrale alle rivendicazioni della categoria. Come scriveva il segretario di Regalbuto, Serafino Marrano, — può bene affermarsi senza tema di mentire che mentre il disimpegno del pubblico reggimento dovrebbe servire a lodevoli incitamenti per operare il bene e la virtù, in esso trovano molti all'inverso la palestra per vincere una partita che appaghi le uggie particolari, cosicché si ricercano e si agognano le cariche comunali non per depositare quando se ne compie l'esercizio, come innanzi all'entrare in un Santuario, tuttociò che vi ha di profano, ma per rendere una pariglia, e per procurare uno scacco²⁵.

Di qui, argomentava Marrano, non dovendosi e non potendosi ridurre le libertà locali, la necessità da parte dello Stato di dare maggiori garanzie ai segretari. L'argomento sarebbe stato da allora ripreso anche in sedi più autorevoli. Il deputato Pissavini, intervenendo nella discussione svolta quello stesso anno alla Camera, - disse: «Sì, o signori, a che giova il negarlo, lo scendere al potere di uno o dell'altro dei due partiti dominanti in un dato Comune, non di rado porta con sé il pronto licenziamento del segretario, del medico condotto, dei maestri elementari, e di tanti altri impiegati comunali, sui quali, senza lor colpa, vengono a sfogare le ire partigiane»²⁶.

Perciò lo Stato doveva in questo caso anteporre la necessità di dare garanzie ai segretari a quella di non intervenire nell'autonomia dei comuni.

Le garanzie richieste non erano solo di stabilità, come sappiamo, ma anche di stipendio, perché la povertà esponeva facilmente i segretari alla corruzione. «Lo scarso stipendio costringe i meno onesti allo scrocco», scriveva ancora Marrano. «Non sono

²⁵ S. MARRANO, *Sulla necessità e la giustizia*, in L. M. LEONARDIS, *L'età liberale, in I segretari comunali, una storia dell'Italia contemporanea*, di OSCAR GASPARI e STEFANO SEPE (a cura di), Roma, Donzelli, 2007, pp. 33.
²⁶ A.P., Legisl. X, sess. I^a, Camera, Discuss., tornata dell'8 marzo 1868.

pochi i Comuni nei quali queste cose si lamentano e in cui al disbrigo di una pratica l'interessato deve far precedere la caparra, e al buon'esito di un'affare [sic] succedere un palmario: cose tutte che la probità di un funzionario dovrebbe accogliere a sputi, e col bastone!»²⁷.

Anche questo argomento — il nesso tra povertà e corruttibilità dei segretari — fu utilizzato in quella discussione. All'on. Brunetti la necessità di salvaguardare i segretari dalla corruzione appariva come un buon motivo per accogliere le loro richieste, non diversamente da quanto già lo Stato faceva per i magistrati, anche a scapito di una assoluta libertà. «Nelle province che disgraziatamente furono sottoposte a Governi dispotici — disse Brunetti — siamo stati abituati a vedere a segretari comunali degli uomini affatto sforniti di cognizioni, di buon senso e di pratica; abbiamo veduto dei segretari corruttori e corruttibili ma siffatte cattive qualità sotto i governi dispotici furono da noi vedute non solo nei segretari comunali, ma eziandio nei magistrati ed in ogni ordine d'impiegati, salva la pace degli onesti e valenti.

Sotto i governi dispotici la carica di segretario comunale non era altro che uno strumento di corruzione; ma oggi, che abbiamo la sorte di vivere retti da un Governo libero, dobbiamo rilevare questa carica e farla servire utilmente al comune ed allo Stato».

Brunetti era deputato di Lecce e diceva di conoscere dei casi nella sua provincia di segretari comunali con 15 lire al mese di stipendio; e domandava se era mai possibile che un uomo vivesse con quella somma, «e se non verrà un momento in cui sarà tentato di corrompere o di lasciarsi corrompere».

Ma di questo principio i segretari avrebbero dato, anni più tardi, più distesa e tecnica argomentazione esprimendosi contro un minimo di stipendio che il governo aveva intenzione di fissare a 600 lire annue. Così si legge nel testo di una petizione che nel 1885 sarebbe stata presentata alla Camera, con migliaia di firme: —La statistica criminale ci dà, per l'anno scorso, una cifra relativamente cospicua di segretari comunali in carcere per reato di concussione, di connivenza in atti

fraudolenti commessi a danno del Comune, ecc.

Si consideri la cifra corrispondente dei processati, che hanno evitato la condanna per mancanza di prove, o per avere saputo rasentare avvedutamente il Codice penale, o quell'altra cifra dei colpevoli che riuscirono a sfuggire anche dal processo: è già un dato sufficiente per dedurre a quali proporzioni potrebbe arrivare la statistica criminale, per i segretari comunali, quando il *minimum* di 600 lire avesse forza di legge e fosse conseguentemente adottato dalla grande maggioranza dei Comuni rurali tra i più poveri o spilorci, e del quale, secondo l'opinione dell'onorevole Giuriati, «si gioverebbero anche i Comuni mediani per aprire le porte municipali al miglior offerente, che per avventura si troverà essere il peggiore».

Ora, chi potrà essere severo coll'oppresso, cui la tirannia eccita alla colpa? Non si devia dal bene operare per la ingiustizia altrui e per il sentimento della propria impotenza a combatterla? È possibile il dovere quando, per adempierlo, si debba fare più del dovere? Dov'è il diritto proprio quando esso viola il diritto altrui? Perché il segretario comunale sarà un eroe o un delinquente?²⁸.

II. 5. NOMINA, FUNZIONI E STATUS DEL CANCELLIERE-ARCHIVARIO.

In Sicilia, la figura che in qualche modo preannuncia quella del segretario comunale, può essere individuata nel *tesoriero* della *universitates civium*, al quale è attribuita l'autorità per la gestione di un fondo costituito con una parte del gettito delle gabelle, da impegnare, sotto il controllo del regio patrimonio, al fine di realizzare il pareggio del bilancio municipale. Nel corso del XVIII secolo, infatti, «*si fa strada l'esigenza di riforme dell'ordinamento locale in materia di finanze, giustizia amministrativa e servizi, anche in connessione con la scoperta di imponenti malversazioni nell'impiego di fondi anonari*»²⁹, ma le misure adottate sono di carattere parcellare e di breve respiro.

²⁸ Da la «petizione unica», pp. 178-179 e n. 36.

²⁹ GIARRIZZO G., op. cit.

²⁷ S. MARRANO, op. cit., p. 28.

Durante il Regno delle Due Sicilie, era proprio nel Comune che si svolgeva la vita amministrativa locale, sia pure tra un ristretto gruppo di notabili e possidenti³⁰. Per espressa previsione dell'art. 10 ll. cc., il Comune, infatti, costituiva la base dell'amministrazione pubblica, in quanto aggregazione di cittadini legati da una comunione di diritti e di interessi derivanti dalla vicinanza di abitazioni e proprietà all'interno di una determinata dimensione territoriale. Poiché mancava una vera e propria nozione di ente territoriale minore, esso era considerato, però, una —persona morale, tanto che si riteneva che la sua personalità avesse natura meramente associativa o corporativa, quale formazione spontanea di tipo naturale e non giuridica.

Ai fini del godimento dei —diritti politici, cioè per l'accesso alle cariche civiche, era indispensabile l'appartenenza alla popolazione stabile di un Comune.

Tale accesso, tuttavia, era possibile solo a condizione che avesse esito positivo l'accertamento discrezionale per l'iscrizione nella apposita —lista degli eleggibili, eseguito, in via definitiva, dall'Intendente. Il riferimento all'aggettivo —elettivo non aveva alcuna attinenza, perciò, con una procedura di conferimento realmente elettiva.

A seguito delle riforme avviate da Giuseppe Bonaparte con la l. 8 agosto 1806, e portate a compimento da Ferdinando I con quella del 12 dicembre 1816, si cercò di perfezionarne le strutture, in modo da potersi avvalere dei cittadini stimati più idonei a curare, in funzione ausiliaria rispetto all'azione di Governo, gli interessi ed i beni della collettività.

Gli organi dei Comuni erano costituiti da un *Sindaco*, talvolta coadiuvato da un aggiunto, da un secondo eletto, da un *cancelliere-archivario* (che, in verità, esisteva già, per consuetudine, presso le Università), da

un *cassiere* e da un consiglio comunale, denominato *decurionato*.

Il Sindaco era la prima autorità del Comune, e, come tale, era posto al vertice dell'amministrazione comunale; tra le sue attribuzioni, rientrava la presidenza del decurionato, oltre all'esercizio di alcune funzioni statali (oggi, diremmo, in veste di *ufficiale del governo*), e di altre di carattere giurisdizionale, quale giudice del contenzioso amministrativo.

Le funzioni dell'amministrazione civile erano, però, essenzialmente incompatibili con quelle dell'ordine giudiziario: le une e le altre non possono cumularsi simultaneamente nella stessa persona.

Ne sono soltanto eccettuati i Consigli provinciali, distrettuali, e comunali, a cui possono essere nominati i magistrati di ogni grado.

Ogni Comune aveva, infatti, una lista di —*eleggibili* alle cariche civiche ed ai Consigli comunali, distrettuali e provinciali³¹. Per i reali domini oltre il Faro, le liste degli eleggibili, invece che ogni quattro anni, sino a nuova disposizione, potevano essere rinnovati ogni due anni (*Real rescritto del 25 marzo 1851*).

Nei Comuni di prima classe erano ricompresi in tale lista i proprietari con rendita annua non minore di 24 ducati, nonché i possessori di arti liberali, domiciliati da cinque anni nel comune. In quelli di seconda classe, i proprietari dovevano disporre di una rendita annua superiore ai 18 ducati; erano inseriti pure tutti coloro che esercitavano da almeno cinque anni nel medesimo comune un'arte od un mestiere da maestro, o che avessero una bottega.

Per i Comuni di terza classe, infine, era richiesta una rendita annua imponibile non inferiore a 12 ducati; potevano essere iscritti anche gli agricoltori che, per proprio conto, coltivavano la proprietà altrui a titolo di censo, affitto, purché domiciliati da almeno cinque anni.

Di norma, due altri —*elettili* assumevano il ruolo di collaboratori del

³⁰ Alcuni autorevoli studiosi hanno posto in rilievo le antiche origini delle istituzioni comunali con la loro evoluzione storica, ed anche certi aspetti della loro organizzazione, tra cui spicca il segretario comunale, sebbene non vi siano particolari studi approfonditi sulla sua attività e posizione sociale in Sicilia nel periodo considerato. Meritano menzione autori come DIAS, ROCCO, CALASSO, SCHIPA, COMMERCII, ALESSI, BLANCH, PETITTI, AQUARONE, D'ADDIO, NEGRI, LANDI, ROMANELLI.

³¹ Intendenza della Provincia di Palermo, *Allistamento degli eleggibili per questa comune di Palermo*, Palermo, 1851 (a stampa); AS Catania, Fondo Intendenza borbonica, b. 12, *Lista degli eleggibili del Comune di Catania alle cariche civiche. Quadriennio dal 1849 al 1852*

sindaco, da cui dipendevano; tra questi, uno suppliva il sindaco nei casi di assenza o di impedimento.

Il *decurionato* era l'organo rappresentativo del Comune, cui competeva l'adozione delle deliberazioni previste dalla legge, sotto il controllo dell'Intendente.

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.

Nella città di Napoli era previsto che, in ciascuna delle dodici sezioni in cui il Comune era diviso (legge del 1 maggio 1816), vi fosse un eletto con due aggiunti, un cancelliere, ed una corrispondente Cancelleria; presso il Sindaco v'era, inoltre, una Cancelleria con l'archivio centrale, affidata ad un Cancelliere maggiore.

Qui, tanto i cancellieri che i cassieri, erano approvati dal re, secondo le modalità di cui all'articolo 99 della medesima legge. In particolare, erano attribuite all'approvazione dell'Intendente —...le nomine fatte nella forma stabilita al seguente Capo, de' Sindaci, Eletti, Decurioni, Cancellieri, Cassieri, e di tutti gli altri agenti, incaricati, o impiegati comunali, di cui non è fatta menzione espressa negli articoli precedenti del presente Capo.

L'intendente può sospendere provvisoriamente di esercizio per un mese ogni Sindaco, Eletto, Decurione Cancelliere, e Cassiere comunale, salvo le disposizioni contenute nell'art. 87, dandone conto al Ministro dell'Interno: ma nessuno di essi potrà esser destituito senza nostra autorizzazione, provocata dal Ministro dell'interno sopra rapporti motivati dell'Intendente, da cui dovrà prima l'imputato essere sentito ne' suoi discarichi.

Ogni altro agente o impiegato comunale non compreso nell' articolo

precedente, salvo le disposizioni dell'art. 64 in ordine al Cassiere, può essere provvisoriamente sospeso di esercizio per un mese dal Sindaco, inteso il decurionato; ma non potrà essere destituito, senza l'autorizzazione espressa dell'Intendente, provocata dal Sindaco, con una deliberazione decurionale motivata.

Gli Intendenti, i Sottointendenti, i Segretari generali, i Consiglieri d'Intendenza, i Sindaci, gli Eletti, gli Aggiunti, i Cancellieri, ed i Cassieri, sono obbligati a residenza. Essi non possono allontanarsene senza un congedo, che sarà accordato da Noi agl'Intendenti; dal Ministro dell'Interno ai Sottintendenti, Segretari generali, e Consiglieri d'Intendenza; e dagli Intendenti ai Sindaci, Eletti, Aggiunti, Cancellieri, e Cassieri. Quanto agli impiegati nelle Segreterie e Cancellerie, ugualmente obbligati a residenza, i congedi dipendono da' rispettivi superiori.

Le facoltà del Ministro, degli Intendenti, e de' Sindaci in ordine ai congedi, sono limitate ad un mese. Per ogni tempo maggiore dovrà prendersi l'autorizzazione superiore.

Anche allora, il *cancelliere-archiviario* era posto alle dirette dipendenze del Sindaco: era incaricato di ogni affare concernente l'ufficio e l'archivio comunale, di cui era responsabile; formava tutti gli atti, i registri e la corrispondenza; legalizzava col visto del sindaco tutte le copie degli atti estratti dall'archivio, apponendovi il sigillo del quale era custode, ed accompagnava con la sua firma tutti gli atti che venivano pubblicati.

Altre attribuzioni gli venivano conferite da diverse norme, tra cui le funzioni di cancelliere del giudice conciliatore, l'assistenza ai sindaci nell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione della contribuzione fondiaria, e la trasmissione delle sentenze di condanna pronunciate dai sindaci al Direttore Provinciale del registro e bollo degli estratti, ai fini della relativa esecuzione.

Il Cancelliere, con l'assistenza di due decurioni e del Sindaco, era obbligato a fornire l'inventario di tutti i documenti conservati nell'archivio, e tenerne esatto registro (*Real rescritto del 28 giugno 1837*). L'utilità e la necessità di costituire presso i Comuni

l'Archivio Comunale furono sanzionate con *Real Decreto del 12 novembre 1818*.

Il cancelliere, pur dipendendo funzionalmente dal sindaco, godeva, però, di certe garanzie, poiché poteva essere sospeso solo dall'Intendente o destituito con decreto reale, su proposta del Ministro dell'Interno, previo motivato rapporto dell'Intendente.

Si trattava di un impiegato con nomina vitalizia, che godeva di uno stipendio, il cui importo è destinato a variare nel tempo, e del diritto di pensione: un esempio è costituito da un architetto, sottosegretario al Comune di Pedara, che si presenta per ricoprire il posto di titolare.³² Spettavano, inoltre, al cancelliere i *diritti*, nelle misure stabilite da varie disposizioni, per il rilascio di certificati catastali, di stato civile, e per gli atti del giudice conciliatore.

Non potevano, inoltre, secondo le leggi Romane e le Prammatiche regie, nominarsi alle cariche pubbliche, e perciò ricoprire la carica di cancelliere-archiviario, gli appartenenti alle seguenti categorie:

1. I furiosi, i mentecatti ed imbecilli (*L. 40 ff. de excus.; L. 13 §. evd.*);
2. I ciechi, i sordi ed i muti (*L. 1 et 2, C. qui morb. se excus.*);
3. I prodighi ai quali era interdetta l'amministrazione dei propri beni (*L. 12 §. 2 de tut. dand.*);
4. Le donne, gli impuberi ed i minori (*L. 2 §. de re iud. L. 8 §. de mun., et honor.*);
5. I soldati (*L. 42 C. de decur.*), purché non avessero abbracciato la milizia per esimersi dalle cariche pubbliche (*L. 17, C. eod.*);
6. I Chierici, ed i monaci, al fine di non distrarli dalle cose sacre (*L. 6. C. de Epis. et Cheric.*);
7. Gli imputati di misfatti ancorché avessero appellato la sentenza (*L. 7 §. de muner et honor.*);

8. I condannati a pene infamanti (*L. 8 C. de decur. e L. 7 §. de publ. Judic.*);

9. Coloro che, avendo un impiego pubblico, erano mandati in esilio; i richiamati non potevano tornare a coprirlo, se non per speciale grazia del principe (*L. 2 e 13 §. de decur.*);

10. I debitori delle università, o coloro che non avevano reso il conto della loro precedente amministrazione (*Pramm. 5 §. 7 de Adm. Univers.*);

11. I figli di famiglia dimoranti nella casa del padre, senza il consenso paterno (*Real rescritto del 29 dicembre 1821*, più tardi limitato ai soli minori di 25 anni, *Reali rescritti del 29 dicembre 1821 e del 27 marzo 1822*);

Per le stesse leggi romane, nessun cittadino poteva esentarsi dalle pubbliche cariche (*L. 9 §. de muner et honor*), sebbene si ammettesse la possibilità di scusarsi in presenza di una delle seguenti giuste cause (*L. unic. C. de vacate et excus. Muner*):

- a) Il padre di cinque figli;
- b) Gli amministratori e cassieri del fisco;
- c) Gli assenti per causa pubblica;
- d) I magistrati;
- e) Coloro che ricoprivano già nella città un altro ufficio;
- f) Gli studenti delle leggi, fino al 25° anno di età;
- g) I professori di arti liberali, cioè i dottori di legge, i medici, gli oratori i grammatici (*C. de profess. et medic*);
- h) L'infermo abituale (*L. 1 e 3, cod. qui morb. se excusant*);
- i) Gli esteri non legalmente naturalizzati (per la naturalizzazione degli esteri, si veda il *Real Decreto del 17 dicembre 1817*);
- j) Gli ecclesiastici;
- k) I mercenari che sono ad altrui servizio;

³² Cfr., AS Catania, Fondo Prefettura, Affari Generali, Inventario 13, b. 20, *Esami per gli aspiranti Segretario comunale*.

l) I venditori che avessero rapporti col Comune in regime di privativa (*Decreto del 29 gennaio 1817*);

m) I —*postieri del Lotto* (*Real rescritto del 27 giugno 1832*), che esercitino direttamente le loro funzioni sul relativo territorio comunale;

n) Il Ricevitore del Registro e Bollo (*Ministeriale del 6 dicembre 1823*).

La nomina del *cancelliere-archiviario* era attribuita al Decurionato. Tale organo, infatti, formava una terna di soggetti, scegliendoli tra coloro che erano inseriti nella predetta lista degli eleggibili.

Non potevano far parte della terna coloro che non avessero compiuto 25 anni di età, né i debitori del comune a seguito del loro precedente amministrare; erano esclusi, altresì, coloro che avessero una lite pendente col comune, che non avessero reso i conti comunali, i proprietari residenti al di fuori del territorio comunale.

Costituiva legittimo motivo di esonero il raggiungimento dell'età di sessant'anni.

Il Decurionato poteva scegliere al di fuori della lista degli eleggibili solo nel caso in cui quest'ultima non contenesse soggetti idonei ad assumere tale impiego vitalizio.

Il nominativo del soggetto prescelto veniva, quindi, consegnato dal Sindaco all'Intendente, per mezzo del Sottintendente, ai fini della relativa approvazione. Qualora l'Intendente non trovasse soggetti idonei in detta terna, poteva restituirla al Decurionato e domandare una seconda terna. Qualora fosse stata rifiutata dall'Intendente anche la seconda terna, questi poteva procedere alla nomina del Cancelliere anche fuori terna, previa autorizzazione del Ministro degli Affari Interni (*Real rescritto del 22 febbraio del 1832*).

Per le sole nomine dei cancellieri del Corpo di Città di Napoli, l'Intendente rimetteva tali terne, corredate dalle sue osservazioni, al Ministro dell'Interno, il quale sottoponeva all'approvazione del sovrano l'approvazione di uno dei nominati. Tra il cancelliere-archiviario, il cassiere ed il Sindaco non poteva esistere rapporto di parentela (ascendenti e discendenti in linea retta, esteso anche ai figli adottivi dal *Decreto del 20 dicembre 1827*; zio

e nipote, secondo il *Real rescritto del 24 giugno 1826*; due fratelli).

Due fratelli germani, inoltre, non potevano esercitare l'uno la carica di Conciliatore e l'altro quella di Cancelliere comunale, ai sensi del *Real rescritto del 7 dicembre del 1831*.

I notai non potevano assumere, in principio, solo la carica di cassiere comunale e non anche quella di cancelliere, come previsto dal *Real rescritto dell'8 gennaio 1825*. L'esercizio dell'ufficio di Decurione non era di ostacolo alla nomina di Cassiere, ma solo di Cancelliere (*Real rescritto del 24 maggio 1817*).

Il Decurionato nominava pure ogni altro impiegato o salariato, tra cui coloro che erano addetti alla cancelleria, su proposta del Sindaco ed a seguito dell'approvazione dell'Intendente.

Tali impieghi, tuttavia, a differenza di quello ricoperto dal cancelliere-archiviario, che era necessariamente a vita, potevano essere temporanei; l'impiego di cassiere, ad esempio, era triennale, ma poteva essere confermato in definitivamente nella stessa persona di triennio in triennio, purché concorressero le circostanze enunciate nell'art. 131 della legge del 1816. L'esercizio delle cariche periodiche comunali cominciava il primo giorno dell'anno, per terminare con l'ultimo.

I rimpiazzi che avvenivano nel corso dell'anno terminavano all'epoca in cui sarebbe cessato l'esercizio dell'attività della persona sostituita.

Ogni Decurionato, al fine di procedere con la nomina delle cariche periodiche comunali, veniva convocato di diritto la prima domenica di agosto di ciascun anno in cui avveniva il rinnovo delle elezioni. Anche in questo caso, venivano formate delle terne, che rimanevano affisse alla porta della casa comunale e depositate nella cancelleria per otto giorni consecutivi; quindi, erano rimesse dal Sindaco all'Intendente per mezzo del Sottintendente.

Avverso tali nomine potevano presentarsi reclami entro il 15 di settembre successivo, che venivano discussi e risolti dal Consiglio d'Intendenza, il quale redigeva un motivato rapporto al Ministro dell'interno. In

Sicilia, in particolare, molti baroni vantavano il diritto di confermare gli —*ufficiali comunali* dei loro feudi.

I cancellieri-archiviari, potevano essere oggetto di sanzioni disciplinari, qualora incorressero in una delle ipotesi tassativamente indicate dalla legge del 1816.

L'intendente poteva sospendere provvisoriamente, infatti, dall'esercizio per un mese ogni Sindaco, Eletto, Decurione Cancelliere, e Cassiere comunale, salvo le disposizioni contenute nell'art. 87, dandone conto al Ministro dell' Interno: ma nessuno di essi poteva esser destituito senza l'autorizzazione del sovrano, provocata dal Ministro dell'interno a seguito di rapporti motivati dell'Intendente, e previo contraddittorio con l'imputato al fine di provare la propria condotta.

Ogni altro agente o impiegato comunale, fatte salve le disposizioni dell'art. 64 in ordine al Cassiere, poteva essere provvisoriamente sospeso di esercizio per un mese dal Sindaco, sentito il Decurionato, ma, parimenti, non poteva essere destituito, senza l'autorizzazione espressa dell' Intendente, provocata dal Sindaco, con una deliberazione decurionale motivata. Gli Intendenti, i Sottointendenti, i Segretari generali, i Consiglieri d'Intendenza, i Sindaci, gli Eletti, gli Aggiunti, i Cancellieri, ed i Cassieri, avevano l'obbligo di residenza (*Rescritto Reale del 5 novembre 1825*).

Essi non potevano allontanarsi senza un congedo, che era accordato dal sovrano per gli Intendenti; dal Ministro dell'Interno ai Sottintendenti, Segretari generali, e Consiglieri di Intendenza; e dagli Intendenti ai Sindaci, Eletti, Aggiunti, Cancellieri, e Cassieri. Quanto agli impiegati nelle Segreterie e Cancellerie, ugualmente obbligati a residenza, i congedi dipendevano dai rispettivi superiori. Le facoltà del Ministro, degli Intendenti, e dei Sindaci in ordine ai congedi, erano limitate ad un mese.

Per ogni tempo maggiore era necessario procurarsi l'autorizzazione superiore.

Qualora i cancellieri-archiviari svolgessero la loro funzione con negligenza, imperizia od imprudenza, ovvero, senza permesso, l'abbandonassero; oppure

rifiutassero di esercitare i propri compiti dopo la nomina; o, infine, fossero responsabili di qualunque danno, che, per loro colpa, fosse inferto ad interessi del Comune, potevano essere richiamati a risiedere dall'Intendente e ricevere una seria ammonizione da parte del Consiglio di Intendenza; potevano, inoltre, essere sottoposti, dal medesimo Consiglio, ad una multa da sei a venti ducati, secondo le circostanze.

Nei casi di recidiva, tale multa poteva essere raddoppiata. Una volta riscossa, l'importo della multa veniva destinato ad uno stabilimento di beneficenza scelto dal Consiglio.

Nessun'altra autorità civile, giudiziaria o militare, poteva esercitare giurisdizione sopra gli stessi a causa delle loro mancanze in ufficio.

I funzionari dell'amministrazione civile, infatti, erano assoggettati solo alla legge nell'esercizio delle loro funzioni.

Per effetto di tale garanzia, non potevano essere tradotti in giudizio a causa di accuse nascenti da contravvenzione, delitto o misfatto commesso in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni, se non solo dopo l'autorizzazione del sovrano, previa proposta del Ministro dell'Interno, nei modi e nelle forme previste dalla legge.

Similmente, secondo le leggi Romane, neppure i magistrati, durante lo svolgimento della loro carica, potevano accusare né essere accusati (*L. 48. §. de accusat., L. 35, in fin. sod. ad. L. Jul. de adult.*).

Qualora cessassero, per qualsiasi motivo, dalle loro funzioni, non decadeva pure la garanzia per i fatti commessi dagli stessi nel corso della carica; il procedimento contro i funzionari era comune ai loro complici.

L'esercizio dei diritti politici si perdeva, comunque, per effetto di condanna a pene che ne producevano la privazione in tutto o in parte.

Dipendeva dunque dalle leggi penali il conoscere quali fossero le pene che escludono dalle cariche, e, quindi, dalla lista degli eleggibili.

Infatti, la condanna —*a' ferril*, anche nel presidio, ed alla reclusione produceva la perpetua interdizione dai pubblici uffici (art. 17 LL. penali).

La condanna alla relegazione non la produceva se non per altrettanto tempo quanto fosse durata la pena dopo la sua espiazione (art. 18 LL. penali).

Le condanne in contumacia non producevano la privazione dei diritti civili se non dopo cinque anni successivi alla loro pubblicazione, nel decorso dei quali essi erano privi dell'esercizio di tali diritti (art. 59 LL.CC.).

Nelle materie correzionali la sentenza doveva esprimere nominativamente i diritti dai quali si decadeva.

Per i magistrati e gli altri impiegati dell'ordine giudiziario, si procedeva, viceversa, ai sensi degli artt. 529 e seguenti delle LL. di Procedura Penale.

Il cancelliere-archiviario godeva di un trattamento economico annuo di venti ducati per ogni migliaio di abitanti, che non poteva, però, essere inferiore a 24 ducati né superare i 200 ducati. I documenti da presentare ai fini del pagamento del proprio compenso erano esenti dal bollo e dal registro (*Decreto del 28 luglio 1817*).

Particolare stipendio veniva erogato ai cancellieri del Corpo della Città di Napoli, così come stabilito dal *Regolamento del 22 febbraio del 1816*.

Le disposizioni relative alla città di Napoli, in conformità al *Real decreto del 7 maggio 1838*, furono, più tardi, estese alle città di Palermo, Messina e Catania.

Anche gli impiegati delle cancellerie potevano godere di un trattamento economico, ma purché fosse riconosciuto il loro stato di bisogno e ricevessero l'autorizzazione del Ministro dell'Interno, su richiesta dell'Intendente, preceduta da una deliberazione decurionale. Allo stesso modo, erano fissate le spese delle cancellerie comunali, avuto riguardo alla classe di appartenenza del rispettivo Comune. I trattamenti economici decorrevano dal giorno in cui il funzionario avesse prestato il giuramento nelle mani del Sindaco.

Com'è noto, il cancelliere legalizzava, col visto del Sindaco, tutte le copie degli atti che si estraggono dall'Archivio comunale, apponendovi il suggello di cui era custode, ed accompagnava con la sua firma tutti gli atti che venivano pubblicati dal Sindaco.

Al cancelliere erano dovuti pure i seguenti diritti (*Real decreto del 10 giugno del 1817*): a) per ogni estratto di catasto, grani 9, cioè 5 per l'estratto e 4 per il repertorio: per gli estratti che venivano rilasciati ad uso di richiamo, e per le mutazioni in materia di contribuzione fondiaria, si riscuotevano solo grani 3 e non 4 per il repertorio, in quanto tali estratti, per l'uso cui erano destinati, erano sottratti dalla formalità del registro e del bollo, come peraltro spiegato pure dal Ministro Segretario di Stato delle Reali Finanze in data 27 luglio 1831; b) per ogni estratto e certificato di nascita, di morte o di matrimonio, a meno che il richiedente fosse povero, grani 5, purché gli originali dello stato civile siano depositati in archivio (*Real Decreto del 1 ottobre 1832*); c) per ogni verbale di eseguita conciliazione, da pagarsi in rate uguali dalle parti, grani 10; d) per ogni verbale, o copia di verbale, o sentenza del conciliatore, grani 10; e) per tutti gli atti della procedura del pignoramento, o vendita degli oggetti pignorabili, grani 30: qualora non si compissero tutti gli atti prescritti, perché il debitore soddisfaceva il suo creditore, era dovuta la metà; e) per le copie dell'atto da intimarsi a cura dell'usciera della Conciliazione, qualora venissero predisposte dal cancelliere, grani 3 (*Real Decreto del 31 agosto del 1819*).

Al fine di provvedere al servizio della Conciliazione, nei Comuni furono istituiti dei Cancellieri sostituti, col compito di adempiere gli stessi obblighi cui erano tenuti i cancellieri presso i Conciliatori, i quali percepivano, a titolo di compenso, o i due terzi dei proventi riscossi oppure un assegno fisso concordato con il Cancelliere (*Ministeriali del 29 novembre 1839 e del 10 luglio 1844*).

Al cancelliere-archiviario, come a tutti gli altri funzionari ed impiegati dell'amministrazione civile, era applicabile la legge del 3 maggio 1816 sulle giubilazioni e pensioni. In Sicilia, tuttavia, trovava applicazione il *Real Decreto del 25 gennaio del 1823*, che regolava la liquidazione dei trattamenti di ritiro e pensione. Per averne diritto, esso doveva rilasciare a favore del Comune il due e mezzo per cento di quanto ricevuto annualmente. La relativa liquidazione, posta a carico dei Comuni medesimi, era assegnata dal Decurionato, discussa dal

Consiglio di Intendenza ed, infine, riservata all'approvazione definitiva del Ministro dell'Interno. Ai fini della liquidazione del trattamento pensionistico, veniva tenuto in conto il parere della Commissione consultiva dei Presidenti della Gran Corte dei Conti, approvato dal Ministro degli Affari Interni il 21 febbraio 1818, il *Real rescritto del 26 maggio del 1819*, e la Ministeriale del Ministro degli Affari Interni del 30 aprile del 1831, nel quale veniva prescritto che, ove l'ultimo stipendio non fosse stato attribuito per più di due anni, la pensione doveva essere liquidata sulla base del penultimo, qualora questo sia minore dell'ultimo; e, dove fosse maggiore, la liquidazione doveva essere calcolata sull'ultimo —soldol.

Le pensioni vedovili si dovevano corrispondere dal giorno della morte (*Ministeriale del 4 ottobre del 1834*).

Gli stipendi e le pensioni del cancelliere-archivario appartenevano alla categoria delle spese ordinarie del Comune (distinte dalle spese straordinarie ed imprevedute), alla stessa stregua di quelle sostenute per gli impiegati nella cancelleria comunale, per i serventi, per il maestro e la maestra delle fanciulle, per il medico ed il cerusico, per il predicatore quaresimale, per il sagrestano e l'organista delle chiese comunali, per il regolatore del pubblico orologio, per i guardiani della polizia urbana e rurale, e per la custodia dei boschi comunali, per il casermiero comunale, per la ricevatrice dei proietti, per il custode del camposanto per l'inumazione dei cadaveri al di fuori dell'abitato.

Si applicava, in tal caso, il Regolamento del Ministro Segretario di Stato degli Affari Interni del 19 gennaio del 1831, che furono, via via, diminuiti col Regolamento del 9 aprile del 1838 – *Rescritto del 12 gennaio 1850*.

Il Sindaco, con l'assistenza del cancelliere, aveva proprio il compito di verificare il conto risultante dai registri di contabilità, e di certificarne la conformità, ai fini della successiva approvazione da parte dell'Intendente.

Tutti gli altri addetti agli uffici comunali si trovavano in posizione subordinata rispetto al cancelliere.

Dopo il crollo del regime borbonico (1 ottobre 1860) e l'annessione del Regno delle Due Sicilie al Regno sabauda, sancita con il plebiscito del 21-22 ottobre 1860, le amministrazioni comunali furono disciplinate dapprima dalla legge 23 ottobre 1859 n. 3702 ("legge Rattazzi") e successivamente dall'Allegato A della legge 2 marzo 1865 n. 2248 "per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia".

Con l'unificazione, la società subisce una serie di repentine trasformazioni, che coinvolgono tutte le istituzioni, tanto da richiedersi l'edificazione di una uniforme impalcatura di tipo giuridico ed amministrativo.

Eredi degli antichi cancellieri, i segretari comunali rivestirono nell'Italia unita una singolare posizione mediana tra Stato e società, tra sfera pubblica e privata, dato che la legge attribuirà loro il compito di tutori della legalità presso i Comuni, quali agenti periferici del potere centrale, sebbene non fossero, a tutti gli effetti, funzionari statali, perché erano impiegati privati che conservavano qualcosa dei notai. Era, infatti, necessario, per la stessa validità degli atti, che il segretario controfirmasse, ad esempio, i mandati di pagamento ed i processi verbali delle delibere comunali, diventando, in generale, il soggetto responsabile di ogni incombenza che doveva essere *disimpegnata dall'ufficio comunale*, secondo quanto stabilito dall'art. 19 del regolamento di esecuzione della legge.

La posizione assunta dal segretario comunale nella legge italiana del 1865 sembrerebbe porsi, quindi, in linea di perfetta continuità con le norme di *ancien regime*. Anch'essa, come quelle, collocherà il segretario comunale tra l'autorità dello Stato e l'autonomia delle realtà territoriali locali.

Il suo perenne stato di "equilibrista" tra la condizione del burocrate e quella dell'autentico impiegato privato, di rappresentante dello Stato e, contemporaneamente, di impiegato del Comune, farà del segretario comunale, per l'appunto, una figura in certo modo emblematica del travaglio che scuote l'incerto confine esistente tra lo Stato e la società civile.

Un fatto spiega come realmente si svolgessero gli eventi: nel 1873, il Sindaco di



Motta Sant'Anastasia chiese al Prefetto di bandire l'esame per l'idoneità a segretario comunale, dato che quello attuale era cagionevole di salute; quindi, perorava che l'attuale sottosegretario, Sig. Domenico Anfuso, figlio del segretario titolare, venisse nominato segretario effettivo. Il Sindaco riteneva che titolo di merito e di preferenza fosse l'aver prestato gratuitamente le proprie funzioni per la medesima segreteria comunale per dodici anni, cioè dal 1858 al 1866 volontariamente e dal 1869 fino alla predetta richiesta³³.

Le varie tappe di questo processo, e le realtà in cui si trovarono i segretari operanti in Sicilia tra il Regno delle Due Sicilie e l'unità d'Italia, testimoniano le diverse tensioni che opponevano il centro alle periferie dello Stato, e le differenze o cesure rispetto al passato.

Emergeranno così, nei prossimi capitoli, anche temi di storia sociale, forse, fino ad oggi, trascurati: quelli di una categoria di funzionari che ambiva a creare movimenti ed organizzazioni, funzionando, a volte, come strumento di pressione politica, e, in definitiva, a costituirsi ceto.

³³ Cfr., AS Catania, Fondo Prefettura, Affari Generali, Inventario 13, b. 20, *Il Sindaco di Motta al Prefetto di Catania* (5 febbraio 1873).



CAPITOLO III

IL SEGRETARIO COMUNALE: DALLA LEGISLAZIONE DELLO STATO UNITARIO ALLA STATIZZAZIONE DEL REGIME FASCISTA

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

¹ G. Carrocci, *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*

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.

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

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.

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

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 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, delineò 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.

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”; 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 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”.

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.

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.

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

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 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 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 contro, vedeva l'affermazione di maggiori protezione, sotto il profilo giuridico, sociale ed economico, degli

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.

¹¹ O. SEPE, *Il sistema del controllo e dei 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.

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 1874 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.

altri impiegati dello stato, previste dal R.D. 24 ottobre 1866, n. 3306¹⁵.

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 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

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

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

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

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

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 pubblicistico, 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 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

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

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



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 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 nonsiasi 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 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 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

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

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

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 statale, 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 indipendente, riviste, annuari, giornali, bollettini proutari, 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, proutari 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 tesorieri".

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

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.

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 privati e pubblico: i segretari comunali in Italia, 160-1915, il Mulino, Bologna, 1989.

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, 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 ceti 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 principi, posizioni culturali e filosofie istituzionali divergenti; non deve sorprendere, quindi,³⁴ come, una volta approvata, si sia susseguita una stagione di proposte, iniziative e pressioni per la sua riforma.

Mentre lo Stato liberale riservava alla 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 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 pubblicistici di divulgazione ai quali si accennava in precedenza.³⁷

Comincia la lotta per la rivendicazione di diritti della classe dei segretari: molte sono

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.

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

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

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

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 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 (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 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

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

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

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. 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

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

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 chiari 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".

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

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.

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 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 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 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 intermedie⁴⁷.

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

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

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

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.

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.



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 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 Carrozzini, 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 per il primo ufficio e di £ 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 un 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 esclusivamente dottrinario; bisognerà

⁴⁸ D'Autilia M.L., cit., p. 208.

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.

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.

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”. a 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 «Il 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

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

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'inflessibile e strenuo loro difensore» Eutimio Chigi, in «Il 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.

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.

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.

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

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, 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-

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-archiviario 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 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.

⁵⁹ Cfr. «Il Municipio italiano», 1897, 34, p. 532. ⁶⁰ Cfr., «Il Municipio italiano», 1898, 3, p. 24.

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

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

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

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, 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.

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

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

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 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

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 intricatori dall'altra".

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

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

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 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 de 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

⁶⁸ Nessuno può negare, perché è un fatto, che fin qui questi esami di patente siano stati in molte regioni, nelle più, una atroce burletta; 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!⁷²

⁶⁹ Si esamini l'interpellanza dell'on. Francesco Aguglia al ministro dell'Interno e la reazione dei segretari in «Il 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 Regno⁷² 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

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 «Il Municipio italiano», 1881, 14. La circolare, diramata dalla

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 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

presidenza dell'Associazione in data 9 maggio 1882, pubblicata su «Il Municipio italiano», 1882, 11.

⁷⁴ Le affermazioni di Crispi in risposta alle interpellanze parlamentari sono pubblicate in «Il 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.

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.

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, fundamentalmente, 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

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.

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

la legge di sistemazione del 1908. La tendenziale omologazione tra impiegati dello Stato e segretari comunali trovò, in questi ultimi, pressanti appoggi, come testimonia 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

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

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

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 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.

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

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 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 cause dell'inefficienza degli stessi segretari che non compilavano le schede, una nuova crisi investiva il Governo: 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 quadriennio di prova, il segretario comunale non poteva più

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.

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.

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.



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 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

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.

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

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 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

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".

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

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 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 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 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 compitamente 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,

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

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

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; 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

⁹⁴ Cfr.: MARZOLA F., cit. p. 42



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.

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 sfornite 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 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 Baccharini 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

⁹⁶ DE NICOLÒ M., cit.

⁹⁷ ROMANELLI R., p. 121 e segg.

⁹⁸ GIACOBELLI G., cit., p.4

⁹⁵ Cfr.: MARZOLA F., cit, p. 43.

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 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:

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

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

¹⁰¹ MANUELE S., cit., pp. 49-52



che mirava in concreto ad avere mano libera nell'occupazione del potere locale.

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 disgregamento 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 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 antiautonomistici, 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

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

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

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.

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 antiautonomiche 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 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

¹⁰⁵ Relazione Mussolini in "Leggi e Decreti", 1924

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.

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".

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

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.

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.

ufficiale della 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, 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

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 «Rinnovo amministrativo», 1926, p. 447.

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

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

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

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 [... affinché 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 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.

¹¹⁴ fr., 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.

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».

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

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

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

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.

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.

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.

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 Guglielmo 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*».

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.

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.

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.

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.

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'Otto- Novecento, Rosenberg & Sellier, Torino 2000, p. 242.

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 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 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

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.



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.

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*".

¹⁴⁰ SCHIERA P., cit., p. 26

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 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

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

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

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. Con la legge del 1942 si conclude il processo evolutivo 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 esplicare 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

¹⁴⁴ Cfr.: MANUELE S., cit., p. 58



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 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.

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

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.

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

¹⁴⁷ MANUELE S., cit., p. 61

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 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 ROEHRSSSEN 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.



PRINCIPALI FONTI NORMATIVE

- **Regolamento 6 giugno 1775, per le amministrazioni de' Pubblici nelle città, borghi e luoghi de' regi stati.**
- **Legge 8 agosto 1806.**
- **R.D. 26 novembre 1807.**
- **R.D. 29 ottobre 1808.**
- **R.D. 3 luglio 1809.**
- **Reg. Min. Finanze 25 febbraio 1810.**
- **Legge 1 maggio 1816.**
- **R.D. 3 maggio 1816.**
- **Legge 12 dicembre 1816, sull' "Amministrazione civile".**
- **R.D. 30 gennaio 1817.**
- **R.D. 7 febbraio 1817.**
- **R.D. 20 febbraio 1817.**
- **Leggi 21 e 25 marzo 1817.**
- **R.D. 24 maggio 1817.**
- **R.D. 10 giugno 1817.**
- **R.D. 11 ottobre 1817.**
- **Circ. Min. Affari Int. e Min. Finanze 13 giugno 1818.**
- **Circ. Min. Affari Interni 19 giugno 1819.**
- **Legge 21 giugno 1819.**
- **R.D. 16 novembre 1819.**
- **Istr. 20 maggio 1820.**
- **R.D. 6 novembre 1821.**
- **R.D. 13 novembre 1821.**

- R.D. 27 marzo 1822.
- R.D. 25 gennaio 1823.
- Legge 14 giugno 1824, n. 12.

- R.D. 16 giugno 1824.
- R.D. 21 settembre 1824.
- Circ. Min. Affari Interni 7 maggio 1825.
- Legge 25 febbraio 1826.
- R.D. 10 maggio 1826, *tab. Min. aff. int.*
- L. 19 giugno 1826.
- Circ. in. Affari Interni 10 luglio 1830.
- R.D. 11 gennaio 1831.
- R.D. 13 marzo 1831.
- R.D. 18 agosto 1831.
- R.D. 8 agosto 1833.
- R.D. 19 marzo 1834.
- R.D. 6 giugno 1834.
- R.D. 9 aprile 1838.
- R.D. 7 maggio 1838.
- Circ. Min. Aff. Interni 26 maggio 1838.
- R.D. 7 maggio 1838.
- R.D. 20 gennaio 1839.
- R.D. 4 dicembre 1839.
- R.D. 20 gennaio 1840.
- R.D. 3 ottobre 1840.
- Circolare Min. Affari Int. 22 febbraio 1845.
- Statuto Albertino.
- R.D. 30 settembre 1848.
- R.D. 6 ottobre 1851.

- **R.D. 16 dicembre 1852.**
- **R.D. 22 gennaio 1853.**
- **Circ. Min. Interno 16 marzo 1853.**
- **R.D.12 settembre 1853.**
- **R.D. 6 marzo 1854.**
- **R.D. 25 luglio 1854.**
- **RR.. 2 settembre 1856.**
- **R.D. 23 ottobre 1859, n. 3702** (*Legge Rattazzi*), *Sull'amministrazione comunale e provinciale.*
- **R.D. 20 marzo 1865, n. 2248**, *Sull'uniformità amministrativa del Regno (all. A).*
- **Legge 30 dicembre 1888, n. 5865** (*Legge Crispi*), *Legge comunale e provinciale.*
- **R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921**, *T.U. della legge comunale e provinciale.*
- **R.D. 4 maggio 1898, n. 164**, *T.U. della legge comunale e provinciale.*
- **R.D. 19 settembre 1899, n. 394**, *Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.*
- **Legge 7 maggio 1902, n. 144**, *Provvedimenti per la nomina dei segretari comunali.*
- **R.D. 21 maggio 1908, n. 269**, *T.U. della legge comunale e provinciale.*
- **R.D. 12 febbraio 1911, n. 297**, *Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.*
- **R.D. 4 febbraio 1915, n. 148**, *T.U. della legge comunale e provinciale.*
- **R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839**, *di modifica al T.U. 148/1915.*
- **R.D.L. 23 ottobre 1925, n. 2113**, *relativo all'istituzione del giuramento per gli impiegati comunali e provinciali.*
- **Legge 4 febbraio 1926, n. 237**, *relativa all'istituzione dell'ordinamento podestarile per i Comuni fino a 5.000 abitanti.*
- **R.D.L. 3 ottobre 1926, n. 1910**, *relativo all'estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i Comuni.*
- **R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953**, *Stato giuridico ed economico dei segretari comunali.*
- **Legge 27 dicembre 1928, n. 274**, *relativa all'estensione alle Province dell'abolizione del sistema di elezione degli organi.*
- **R.D. 21 agosto 1929, n. 371**, *Norme integrative ed esecutive del R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953.*
- **R.D. 3 marzo 1934, n. 383**, *Nuovo T.U. delle leggi comunali e provinciali.*

• **Legge 27 giugno 1942, n. 851**, *Modificazioni al T.U. legge comunale e provinciale approvato con R.D. 383/1934.*

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

ABBAMONTE D., *Amministrare e giudicare il contenzioso nell'equilibrio istituzionale delle Sicilie*, Napoli, ESI, 1997.

ABERBACH J.D., PUTNAM R.D., ROCKMAN B.A., *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

ACETO G., *Della Sicilia e dei suoi rapporti con l'Inghilterra nell'epoca della Costituzione del 1812*, con Introduzione di F. Valsecchi, Palermo, Edizioni della Regione siciliana, 1970.

ACTON H., *I Borboni di Napoli (1734-1825)*, Milano, Martello, 1960.

ADORNO S., *Storia, saperi urbani, professioni: un percorso a mo' d'introduzione*, in Id. (a cura di), *Professionisti, città e territorio. Percorsi di ricerca tra storia dell'urbanistica e storia della città*, Gangemi editore, Roma 2002.

AGNOLI M., *Ordinamento delle autonomie locali*, Firenze, Utet, 1990.

AIMO P., *L'Italia napoleonica, introduzione a ISAP, L'amministrazione nella storia moderna*, vol. I, Milano, 1985

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

AIMO P., *L'amministrazione municipale durante il periodo napoleonico: il modello francese e il caso italiano*, Milano, 1995, pagg. 5-19.

AJELLO R., *Il problema della riforma giudiziaria e legislativa nel Regno di Napoli durante la prima metà del secolo XVIII*, Napoli, Jovene, 1961.

ALBERTI A., *Atti del Parlamento delle Due Sicilie. 1820-21*, Bologna, Zanichelli, 1926-31.

AQUARONE A., *Unificazione legislativa e i codici del 1865*, Giuffrè, 1960.

AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Giuffrè, 1968.

AQUARONE A., *I problemi dell'Italia unita dal Risorgimento a Giolitti*, Firenze, Le Monnier, 1989.

AQUARONE A., D'ADDIO M. E NEGRI G., *Le costituzioni italiane*, Milano, Ed. Comunità, 1958.

ARDY S., *Un pericolo: il segretario del comune funzionario governativo?*, in «L'Autonomia comunale», agosto 1922.

ASTENGO C., *Guida amministrativa*, Milano, Utet, 1865.

ASTUTI G., *Il Code Napoléon in Italia e la sua influenza sui codici degli stati italiani successori*, in Atti del Convegno Napoleone e l'Italia, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1973.

ASTUTO G., *La Sicilia e il Crispismo: istituzioni statali e poteri locali*, Milano, Giuffrè, 2003, cap. X, pag. 335.

BALDISSARA, *Vita ed opere di Massimo Severo Giannini*, 2000, in Baldissara, *Tecnica e politica nell'amministrazione*.

BALDISSARA L., *Tecnica e politica nell'amministrazione. Saggio sulle culture amministrative e di governo municipale fra anni trenta e cinquanta*, il Mulino, Bologna 1998.

BALLARINI I., *Il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale. Note sentimentali*, in «L'Amministrazione locale», 1934.

BALSAMO G., LAURO R., *Il Prefetto della Repubblica*, Maggioli, Rimini, 1992.

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.

BARBERA A., *Quale governo per la città – in Democrazia e diritto*, 1989, n. 9.

BARGNANI R., *Descrizione ed illustrazione fisica e politica del Regno di Napoli o delle Due Sicilie, desunta dai celebri geografi G. Marmocchi e Adriano Balbi*, Milano, F. Colombo, 1860.

BARRA F., *Il Mezzogiorno nelle relazioni internazionali*, in *Storia del Mezzogiorno*, Napoli, Edizioni del Sole, 1991.

BERTI G., *Il sistema di nomina dei segretari comunali e l'autonomia locale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 605.

BERTI G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, CEDAM, Padova, 1969.

BERTI G., *Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, n. 3, 681.

BERTI G., *Autonomia e trasformazioni giuridiche*, in *Democrazia e diritto*, 1976, n. 4, 823.

BERTI G., *Amministrazione comunale e provinciale*, CEDAM, Padova, 1994.

BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Rivista amministrativa*, 1959.

BENVENUTI F., MIGLIO C., *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Neri Pozza editore, Milano, 1967.

BETTIN G., MAGNER A., *Chi governa la città*, Milano, 1991.

- BIANCHI N., *Storia documentata della diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, Torino, Utet, 1865-1872.
- BIANCHINI L., *Storia delle finanze del Regno di Napoli*, ed. Palermo, 1839, rist. anast. Bologna, Forni, 1983.
- BIANCHINI L., *Principi della scienza del ben vivere sociale e della economia pubblica e degli Stati*, Napoli, n.d., 1855.
- BISCONTI V., *Ancora dei segretari comunali*, in «L'Amministratore democratico», maggio 1948.
- BLANCH L., *Il Regno di Napoli dal 1801 al 1806*, in *Scritti Storici*, a cura di B. Croce, Bari, Laterza, 1945.
- BLANCH L., *La campagna del 1815 di Gioacchino Murat*, in *Scritti Storici* a cura di Benedetto Croce, Bari, Laterza, 1945.
- BLANCH L., *Memorie sullo Stato del Regno di Napoli (dicembre 1830)*, in *Scritti Storici*, a cura di B. Croce, Bari, Laterza, 1945.
- BLANCH L., *Luigi de' Medici come uomo di Stato ed amministratore*, Bari, Laterza, 1945.
- BOCCIA F., LEONARDI R. (a cura di), *L'evoluzione della pubblica amministrazione*, Il Sole 24 Ore libri, 1997.
- BULFERETTI L., *La Restaurazione*, a cura di E. Rota in *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, Marzorati, 1951.
- BULGARELLI LUCAS A., *L'imposta diretta nel Regno di Napoli in età moderna*, Milano, Angeli, 1993.
- BURSOTTI G., *Biblioteca di commercio. Esposizione della tariffa doganale del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, s.e., 1854.
- BUSINO G., *Nazione, Stato, Nazionalismi. Ascesa e vicissitudini*, in *Storia d'Europa*, vol. V, Einaudi, Torino, 1996.
- BUTTA' G., *I Borboni di Napoli al cospetto di due secoli*, Napoli, Perrone, 1877 (Bologna, 1965).
- CACCIATORE A., *Esame della Storia del Reame di Napoli di Pietro Colletta dal 1734 al 1825*, Napoli, Stabilimento Tipografico, 1850.
- CALÀ' ULLOA P., *Intorno alla Storia del reame di Napoli di Pietro Colletta*, annotamenti di P.C. Ulloa duca di Lauria, Napoli, De Bonis, 1877.
- CALÀ' ULLOA P., *Il Regno di Francesco I*, a cura di R. Moscati, Napoli, Guida, 1933.
- CALÀ' ULLOA P., *Il Regno di Ferdinando II*, a cura di Giuseppe F. de Tiberiis, Napoli, 1967.
- CALANDRA P., *Parlamento e amministrazione, I, L'esperienza dello Statuto Albertino*, Milano, Giuffrè, 1971.
- CALANDRA P., *Storia dell'Amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.

- CALASSO F., *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medievale*, VI ed. Milano, 1949.
- CALASSO F., voce *Comune*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VIII, Milano, 1961, 169.
- CALDORA U., *Diario di Ferdinando IV di Borbone (1796-1799)*, Napoli, ESI, 1965.
- CAIANIELLO V., *Premesse storico-culturali dell'ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142/90)*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994.
- CAMAGNI R., *Economia urbana*, NIS, Roma, 1993.
- CAMPINOTTI N., *Il Comune nello Stato unitario*, in *Enciclopedia per i Comuni*, 1973, 248.
- CANDELORO G., *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1956; CANTALUPO B., *Rapida enunciazione del sistema legislativo delle Due Sicilie*, Napoli, s.e., 1830.
- CAPONE A., *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi*, ristampa, Editori Associati, Milano, 1996.
- CAPRA C., *Il Settecento in (a cura di D. SELLA e C. CAPRA) Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, in *Storia d'Italia*, UTET, vol. XI, Torino, 1984, 320.
- CAPUANO G., *In via d'attuazione, passo dopo passo, la riforma dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali*, in *La Voce delle autonomie*, n. 1, 1998.
- CARACCILOLO A., *La Storia Economica, in Storia d'Italia*, vol.III, Dal primo Settecento all'Unità, Torino, ed. Einaudi, 1973.
- CARACCILOLO A., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana* – Torino, 1960.
- CARAPELLE A., *I corsi di preparazione e di perfezionamento per i Segretari comunali*, in «Rinnovamento amministrativo», 1939.
- CARASCOSA M., *Mémoires historiques, politiques et militaires, sur la révolution du Royaume de Naples en 1820 et 1821*, Londra, ed. Truettel, 1823. CARATALE M., *La monarchia meridionale. Istituzioni e dottrina giuridica dai Normanni ai Borboni*, Bari, Laterza, 1998.
- CARLI I., *Dell'amministrazione comunale e provinciale per uso de' sindaci ed altri impiegati minori*, L'Aquila, Rietelliana, 1818.
- CAROCCI G., *Storia d'Italia, dall'Unità ad oggi*, Feltrinelli, Milano, 1975.
- CAROCCI G., *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Einaudi, Torino, 1956.
- 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.
- CARRACINO M., *L'evoluzione storico-legislativa della disciplina del segretario comunale*, in *TAR*, 1992, II, 71.
- CARTA F., *Storia del Reame delle Due Sicilie*, Napoli, Ambrosio, 1848.

CASADEI B., *Il futuro del modello democratico occidentale* – in *Queste istituzioni*, 1993, n. 94, 3.

CASSESE S. (a cura) – *L'amministrazione centrale* – vol. IX *Storia della società italiana dall'Unità ad oggi*, Torino, UTET, 1984, che contiene inoltre i seguenti contributi: CASSESE S. – I grandi periodi della storia amministrativa (pp. 5-28); CALANDRA P. – I compiti dell'amministrazione (pp. 29-157);

MOZZARELLI C. e NESPOR – Il personale e la struttura amministrativa (pp. 157-299); MELIS G. – La cultura e il mondo degli impiegati (pp. 301-402); LUZZATI E. e PORTESI R. – La spesa pubblica (pp. 403-455); GUSTAPANE E. – Le fonti archivistiche per la storia dell'amministrazione (pp. 457-471); VENTURINI F. – Gli scritti sulla storia dell'amministrazione (pp. 473-492).

CASSESE S., *Amministrazione centrale*, in *Il Mondo contemporaneo*, vol. I, *Storia d'Italia-1*, Firenze, la Nuova Italia, 1979.

CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983.

CASSESE S., FRANCHINI C., *l'Amministrazione pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 1994.

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

CESTARO A. E LERRA A., *Il Mezzogiorno e la Basilicata fra l'età giacobina e il decennio francese*, Venosa, Osanna, 1992.

CHIOLA C., *Il segretario provinciale. Spunti per una problematica costituzionale*, in «*Rivista delle Provincie*», ottobre-dicembre 1967.

CIGNO D., *L'illusione ritrovata: le origini del federalismo democratico nel Mezzogiorno: un altro punto di vista sulla fragile eredità della rivoluzione del 1799*, Larino, Cerit, 1998.

CIMADOMO, *I concorsi e le promozioni dei segretari comunali e provinciali*, Nocchioli, Firenze, 1952.

CINGARI G., *Giacobini e sanfedisti in Calabria*, Messina-Firenze, D'Anna, 1957. CINGARI G., *Mezzogiorno e Risorgimento. La Restaurazione a Napoli dal 1821 al 1830*, Bari, Laterza, 1976.

CIRALLI, *Il segretario comunale nell'ordinamento giuridico vigente*, Ragno Editore, Roma, 1972.

CIRELLI, *La statizzazione dei segretari comunali e provinciali, problema ancora aperto*, in *L'Amministrazione Italiana*, 1961, pag. 1290.

CIRILLO F., *Sulla figura del segretario comunale, con particolare riferimento al problema della statizzazione: considerazioni ed osservazioni*, in *L'Amministrazione italiana*, 1986, 463.

CIRMENI A., *Il podestà funzionario ed impiegato dello Stato*, in «*Rassegna di legislazione per i comuni*», 1938.

COCCHIARA M. A., *Istituzioni giudiziarie e amministrazione della giustizia nella Sicilia borbonica*, Giuffrè, 2003.

COLLETTA C., *Diario del Parlamento nazionale delle Due Sicilie negli anni 1820 e 1821 illustrato dagli atti e documenti di maggiore importanza relativi a quelle discussioni*, Napoli, Stamperia dell'Iride, 1864.

COLLETTA P., *Storia del Reame di Napoli, dal 1734 al 1825*, Torino, Pomba, 1852.

COMERCI N., *Corso di Diritto Amministrativo per lo Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Stabilimento dell'Ateneo, 1836-1841.

COPPINI R.P., *Il Piemonte sabauda e l'unificazione (1849-1861)*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, in *Storia d'Italia*, vol. I, Le premesse dell'unità.

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

CORTESE N., *Memorie di un generale della Repubblica e dell'Impero. Francesco Pignatelli principe di Strongoli*, Bari, Laterza, 1927.

CORTESE N., *Luigi Blanch ed il partito liberale moderato napoletano*, in ASPN, XLVII, 1922.

CORTESE N., *Per la storia del Regno delle Due Sicilie dal 1815 al 1820*, in ASPN, LI, 1926.

CORTESE N., *Tito Manzi e gli avvenimenti napoletani del 1799 e del 1815*, in *Studi di storia napoletana in onore di M. Schipa*, Napoli, ITEA, 1926.

CORTESE N., *Ricerche e documenti sul 1848 napoletano*, in ASPN, LXXXIX, 1971. COSÌ D., *Il nuovo ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli im-piegati degli enti locali*, Reale stabilimento Poligrafico F. Salvati, Foligno-Roma-Milano, 1939.

COTUGNO R., *Tra reazioni e rivoluzioni. Contributo alla storia dei Borboni di Napoli dal 1849 al 1860*, Lucera, Frattarolo, s.d.

CROCE B., *Storia della storiografia italiana nel secolo decimonono*, Bari, Laterza, 1921. CROCE B., *Uomini e cose della vecchia Italia*, Bari, Laterza, 1927. CROCE B., *Storia del Regno di Napoli*, a cura di G. Galasso, Milano, Adelphi, 1992.

CUOCO V., *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799*, a cura di P. Villani, Roma-Bari, Laterza, 1976.

D'AMATO A., *Il Parlamento napoletano dopo la rivoluzione del 1820*, in *Atti della Società storica del Sannio*, Benevento, s.n..

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

DE ANGELIS F., *Storia del Regno di Napoli sotto la dinastia borbonica*, Napoli, Morosino, 1817.

DE CASTRO O., *Luci ed ombre sui segretari comunali*, in *La Voce delle Autonomie*, n. 1-2, 1997.

DE CESARE R., *La fine d'un regno*, Napoli, Celi, 1969

DE CESARE G., *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia. Dal 1862 al 1942*, Milano, 1977.

DE FRANCESCO A., *Le premesse dell'Unità*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

DE GIORGIO F., *Delle cerimonie pubbliche, delle onorificenze, della nobiltà e de' titoli e degli onori cavallereschi nel Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Fabbriatore, 1854. DE LEO A., *Istituzioni e Società nel Mezzogiorno tra età moderna e contemporanea*, in Atti del Seminario di Studi: Salerno, 19. 05.1987, Napoli, ESI, 1990. DE LORENZO R., *Proprietà fondiaria e fisco nel Mezzogiorno: la riforma della tassazione nel decennio francese (1806-1815)*, Salerno, Centro Studi per il Cilento e il Vallo di Diano, 1984.

DEL POZZO L., *Cronaca civile e militare delle Due Sicilie sotto la dinastia borbonica*, Napoli, Stamperia Reale, 1857.

DEL PRETE P., *Segretario comunale*, in Nuovo digesto italiano, vol. XI, Torino, 1939.

DEL RE G., *Descrizione topografica fisica economica politica de' Reali Dominii al di qua del Faro nel Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Turchini, 1830.

DE LUCA V., *Un'altra Italia*, Laterza, Bari, 1999.

DEMARCO D., *Il crollo del Regno delle Due Sicilie. La struttura sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.

DE MARTINO A., *Amministrazione e società nel Mezzogiorno del primo Ottocento*, Napoli, Jovene, 2000.

DE NAPOLI B., *Repertorio generale di tutte le materie che si contengono nelle cinque parti del codice pel Regno delle Due Sicilie*, Avellino, Sandulli & Guerriero. 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.

DE PRADT A., *Du Congrès de Vienne*, Parigi, Crapelet, 1815.

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

DE SANCTIS G., *Dizionario statistico de' paesi del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, s.e., 1840.

DE SANGRO M., *I Borboni nel Regno delle Due Sicilie*, Como, s.e., 1884, rist.anast. Bologna, Forni, 1979.

DE SANGRO M., *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Capone Editore, 2004.

DE SIMONE M., *Manuale ad uso de' Sindaci del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Stamperia Reale, 1819.

DE SIVO G., *Storia delle Due Sicilie dal 1847 al 1861*, Napoli, Berisio, 1964 (prima ed. Napoli, 1858).

DIAS F., *Quadro storico-analitico del governo de' Domini di qua del Faro*, Napoli, Dell'Industriale, 1833.

DIAS F., *Corso completo di diritto amministrativo ovvero esposizione delle leggi relative all'amministrazione civile ed al contenzioso amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Pellizzone, 1854.

DIAS F., *Quadro storico-politico degli atti del Governo de' domini di qua e di là del Faro, ovvero legislazione positiva del Regno delle Due Sicilie dal 1806 a tutto il 1840*, Napoli, Pellizzone, 1840.

DIAS F., *Introduzione a Amministrazione finanziaria del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Pellizzone, 1858.

DIAS. F., *Collezione di reali rescritti, regolamenti, istruzioni ministeriali*, Napoli, Pellizzone, 1856-1859.

DUMAS A., *I Borboni di Napoli*, Napoli, s.e., 1862.

ELLUL J., *Storia delle istituzioni. L'età moderna e contemporanea: dal XVI al XIX secolo*, Milano, Mursia, 1976.

FABI G., *Burocrazia comunale in Italia: consistenza quantitativa e distribuzione territoriale dei segretari comunali*, in *Rivista trimestrale scienza amministrativa*, 1986, fasc. 4, 164.

FALCON G. (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998.

FALINI A. (a cura di), *La strategia economico-finanziaria degli enti locali*, Guerini e Associati, 1999.

FEOLA R., *Dallo Stato assoluto alla crisi dell'antico regime*, Salerno, Gentile, 1991.

FEOLA R., *L'età napoleonica e la Restaurazione*, Salerno, Gentile, 1991.

FEOLA R., *Dall'Illuminismo alla Restaurazione. Donato Tommasi e la legislazione delle Sicilie*, Napoli, Jovene, 1982.

FEOLA R., *Le Consulte di Stato nelle Sicilie*, in *Clio*, XXII, 1986.

FEOLA R., *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Jovene, 1984.

FERRARESI F., *Burocrazia e politica in Italia* – Bologna, Il Mulino, 1980.

FINLEY M.I., MACK SMITH D., DUGGAN C., *Breve Storia della Sicilia*, Roma-Bari, Laterza, 1990.

FONTANA V., *Cultura professionale del segretario comunale*, in «Rinnovamento amministrativo», 1935.

FORGIONE G., 1860: notizie dal Regno: la fine dei Borboni nelle cronache di Don Giuseppe.

FORGIONE G., *canonico di Gesualdo in Irpinia*, a cura di M.B. Silurata e A. D'Errico, Cava de' Tirreni, Di Mauro, 1993

FORTUNATO G., *Appunti di storia napoletana dell'Ottocento*, Bari, Laterza, 1931.

FRAGOLA U., PETRICCIONE A., *Manuale del Segretario comunale*, 2^a ed., Napoli, Ed. Pellegrino, 1948.

GALANTI G.M., *Della descrizione geografica e politica delle Sicilie*, a cura di F. Assante e D. Demarco, Napoli, ESI, 1969.

GALASSO G., *Lo sviluppo demografico del Mezzogiorno prima e dopo l'Unità*, in *Storia del Mezzogiorno*, Napoli, edizioni del Sole, 1991.

GALASSO G., *Mezzogiorno medievale e moderno*, in *Storia del Mezzogiorno*, Napoli, edizioni del Sole, 1991.

GALASSO G., *Professioni, arti e mestieri della popolazione di Napoli nel secolo XIX*, in *Annuario dell'Istituto Storico italiano per l'età moderna e contemporanea*. GARIBBO L., *I ceti dirigenti tra età liberale e fascismo*, in A. Gibel - P. Rugafion (a cura di), *La Liguria*, Einaudi, Tonno 1994.

GARNIER J.P., *Muratroi de Naples*, Parigi, Plon, 1959.

GASPARI O., *I precedenti della Conferenza Stato-Città e Autonomie locali*, in «Amministrare», 1998.

GASPARI O., *Il periodo fascista ed il suo lascito*, in *I segretari comunali, Una storia dell'Italia contemporanea*, a cura di OSCAR GASPARI e STEFANO SEPE, Roma, Domnzzelli, 2007.

GENOINO A., *Le Sicilie al tempo di Francesco I (1777-1830)*, Napoli, Guida, 1934.

GERVINUS G.G., *La Restaurazione e il Trattato di Vienna*, Milano, Corona e Caimi, 1871.

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

GHISALBERTI G., *Dall'antico regime al 1848*, Roma-Bari, Laterza, 1974.

GHISALBERTI G., *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, 1963.

GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1949*, Laterza, Bari, 1976.

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

GIACOBELLI G., *Aspetti costituzionali e prospettive per una nuova disciplina dello stato giuridico dei segretari*, in *Il Consiglio di Stato*, 1970, II, 276.

GIANNINI M. S., *Impiego Pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, 297.

GIANNINI M.S., *I Comuni*, in *L'ordinamento comunale e provinciale (Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione)*, Verona, 1967.

GIANNINI M.S., *L'Amministrazione pubblica nella società contemporanea – Introduzione al Trattato di diritto amministrativo*, diretto da SANTANIELLO G., Cedam, Padova, 1988, Vol. 1°.

- GIARRIZZO G., *La Sicilia dal Cinquecento all'Unità d'Italia*, in D'ALESSANDRO, UTET, vol. XVI), Torino, 1989.
- GIARRIZZO G., *La Sicilia dal Vespro all'Unità di Italia* (Storia d'Italia, UTET, vol. XVI), Torino, 1989.
- GIOVENCO L., *Segretario comunale e provinciale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVI, UTET, Torino, 1969, pagg. 932-935.
- GIRELLI G., *La statizzazione dei segretari comunali e provinciali, problema ancora aperto*, in *L'Amministrazione italiana*, 1969, p. 1290.
- GIUSTO POVEROTÉ, *Ricordi di un segretario comunale*, con prefazione di S.E. Renato Manverno, Presidente onorario del Consiglio di Stato, Casa Editrice Caparnni, Empoli 1952.
- GRACILI R., *I segretari comunali e provinciali*, in «*Il comune democratico*», settembre 1969.
- GRECO G., *La giurisdizione dei giudici di circondario nel Regno delle Due Sicilie*, in *Clio*, XXV, 1989.
- GUARDIONE F., *Il dominio dei Borboni in Sicilia dal 1830 al 1861*, Palermo, Reber, 1901.
- GUAZZA G., *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Modena, 1957, voll. I e II.
- HANAGAN M., *Dalla Rivoluzione francese alle rivoluzioni*, in *Storia d'Europa*, vol. V, Einaudi, 1996, p. 637.
- HANS, KREBSBACH, *Leggi comunali d'Europa – Berlino-Colonia*, 1967.
- 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.
- IACHELLO E., *L'Archivio Storico del Comune di Lentini (Antico Regime)*, Catania, Società di Storia Patria per la Sicilia Orientale, 1988, pagg. 71-81.
- IACHELLO E., *Borghesie locali: le elites della Contea di Mascali nell'Ottocento*, in *Le Borghesie dell'Ottocento* (a cura di ALFIO SIGNORELLI), Catania, Sicania, 1988, pagg. 87-92.
- IACHELLO E. e SIGNORELLI A., *Borghesie urbane dell'Ottocento*, in *La Sicilia*, Catania, Einaudi, 1980, pagg. 87-155.
- IACHELLO E., *Potere locale e mobilità delle elites a Riposto nella prima metà dell'Ottocento*, in *Il Mezzogiorno preunitario* (a cura di ANGELO MASSAFRA), Bari, Dedalo, pagg. 915-933.
- IACHELLO E., *Retorica politica e poteri locali nella Sicilia di primo Ottocento*, in *Archivio Storico per la Sicilia Orientale*, Catania, 1996, pagg. 183-192.
- IACHELLO E., *La riforma dei poteri locali nel primo Ottocento*, in *Storia della Sicilia 4* (a cura di F. BENIGNO e G. GIARRIZZO), Catania, 1999, Laterza, pagg. 22-41.
- IACHELLO E., *La trasformazione degli apparati periferici dello Stato nel XIX secolo: la riforma amministrativa del 1817*, in *Elites e Poteri locali* (a cura di F. BENIGNO e C. TORRISI), Catania, 1988, Donzelli, pagg. 103-120.

JEMOLO C. A., *La politica e l'amministrazione*, in *La crisi dello Stato moderno*, Laterza, Bari, 1954.
LA LEGGE SULL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE E PROVINCIALE ORDINATA AD USO DEGLI IMPIEGATI, Tipografia eredi Botta, Torino, 1859.

LANDI G., *Il Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 1955.

LANDI G., *Le leggi di unificazione amministrativa dal 1865 (in margine alla celebrazione del centenario)*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, Milano, Giuffrè, 1967.

LANDI G. E POTENZA G., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

LANDI G., *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, Milano, Giuffrè, 1977.

LA TORRE M., *Lo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali. Nuove norme legislative coordinate e raffrontate con le leggi anteriori*, in *L'Amministrazione italiana*, Empoli, 1954.

LA TORRE M., *I corsi di preparazione e di perfezionamento per i Segretari comunali*, in «Rinnovamento amministrativo».

LA TORRE, *Statizzazione del segretario e autonomia municipale*, in *L'Amministrazione Italiana*, 1961, 190.

LA VOLPE G., *Gioacchino Murat Re di Napoli. Amministrazione riforme economiche*, in *Nuova Rivista Storica*, XIV, 1930.

LAZZARO G., *Saggio storico cronologico de' fatti pubblici delle Due Sicilie*, Napoli, Lauriel, 1854.

LEONARDIS L. M., *L'età liberale*, in *I Segretari comunali, una storia dell'età contemporanea*, a cura di Oscar Gaspari e Stefano Sepe, Roma, Donzelli, 2007.

LEPRE A., *Storia del Mezzogiorno nel Risorgimento*, Roma, Editori Riuniti, 1974.

LEPRE A., *Storia del Mezzogiorno d'Italia*, Napoli, Liguori, 1986.

LIBERATORE P., *Della amministrazione pubblica considerata ne' suoi principii e nella loro applicazione per servire di prolegomeni alle istituzioni della legislazione amministrativa pel Regno delle Due Sicilie*, Napoli, tip. della Sirena, 1836.

LIBERATORE P., *Dizionario legale contenente la definizione e la spiegazione dei vocaboli e modi di dire usati nell'antica e nuova legislazione*, Napoli, Rusconi, 1834.

LIBERATORE P., *Istituzione della legislazione amministrativa vigente nel Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Palma, 1836.

LUCARINI F., *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'Otto-Novecento*, Rosenberg & Sellier, Torino 2000.

LUCCHETTI P. A., *L'istituto prefettizio in Italia dall'unità all'attuazione dell'ordinamento regionale*, in *Nuova rassegna*, n. 11, 1999, p. 985.

LUCCHETTI P. A., *Sinistra storica e riforma dello Stato. Politica e amministrazione in Crispi: lo Stato "Amministrativo"*, in Nuova rassegna, n. 1/2000, p. 47.

MAFRA, *Rapporti tra sindaci e segretari comunali: oggi e domani*.

MAGANI A., *Il segretario comunale*, Ind. Tip. Dei Comuni, Empoli, 1929.

MAGNANI R., *Il segretario del Comune e della Provincia*, in Attualità amministrativa, annate 1955, 1956, 1957.

MAIORINI M.G., *Storia dell'amministrazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 1997.

MANCINI V., *Storia postale del Regno delle Due Sicilie*, Molfetta, Messina, 1970.

MANNA G., *Il diritto costituzionale d'Europa, ossia raccolta delle principali costituzioni politiche d'Europa dal 1791 fino ai nostri giorni*, Napoli, Porcelli, 1848.

MANNA G., *Il Diritto Amministrativo del Regno delle Due Sicilie. Saggio teorico Storico e Positivo*, Napoli, Porcelli, 1840.

MANNA G., *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo*, 2° ed., Napoli, Porcelli, 1860.

MANNORI L., *Comunita' e poteri centrali negli antichi Stati italiani: alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, CUEN, 1997, p. 345 (Atti del convegno : 28-29 giugno 1996).

MANUELE S., *Il processo di evoluzione storica della figura del segretario comunale*, in "Prime Note – Zoom", 1998, 19.

MANZI E., *Aree trascurate e aree centrali nella cartografia ufficiale preunitaria del Mezzogiorno*, in Cartografia e istituzioni in età moderna, Roma, Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali, 1987, vol. II.

MARESCA B., *Gioacchino Murat e il Congresso di Vienna del 1815*, in "ASPN", 1881. MARINI C., *Sul Diritto Pubblico e Privato del Regno delle Due Sicilie quale è stato fino al 1809, quale è al presente e quale potrà essere nel tempo avvenire*, Napoli, Marini, 1848. MARRANO S., *Sulla necessità e giustizia di riformare la legge comunale per migliorare la condizione dei segretari comunali*, Catania, Stab.

Tipografico Caronda, 1868.

MARTONE L., *La scienza amministrativa nel Regno delle Due Sicilie (1815-1848). Diritto e politica*, in Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 1980, fasc. 3. MARTONE L., *Potere e amministrazione prima e dopo l'Unità*, Napoli, Liguori, 1989. MARZOLA F., *Il segretario comunale: sviluppo storico, diritto comparato, problemi attuali*, in Enciclopedia per i Comuni, n. 328-329, Firenze, 1980.

MATURI W., *Il Congresso di Vienna e la Restaurazione dei Borboni a Napoli*, in "Rivista Storica Italiana", 1938.

MATURI W., *La politica estera napoletana dal 1815 al 1820*, in Rivista Storica Italiana, serie V, ed. 30 giugno 1939.

MAZZANTI PEPE F., *L'amministrazione del Comune di Genova tra '800 e '900*, Giuffrè, Milano 1998.

MAZZEO, *Lo statuto degli impiegati civili dello Stato*, Caparrini, Empoli, 1956.

MELIS G., *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 187-251.

MELIS G., *Storia dell'Amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1996.

MEOLI C., *Il Prefetto nell'ordinamento italiano*, in *Enciclopedia per i Comuni*, gennaio-marzo 1975, col. 32.

MEOLI C., *Il Prefetto nell'ordinamento italiano. Profili storico-istituzionali*, Nocchioli, Firenze, 1984.

MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. XII, pp. 1006 -1015.

MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, in *Digesto*, XIV, UTET, Torino.

MERCURIO R., *Trattato di competenze delle autorità locali*, Napoli, Nobile, 1852.

MIGLIACCIO F., *LEGGE ORGANICA SULL'AMMINISTRAZIONE CIVILE DEL REGNO DELLE DUE SICILIE*, COSENZA, 1817.

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

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

MOREA G., *La chiave della collezione delle leggi e de' decreti reali del Regno delle Due Sicilie: dal 1° gennaio 1824 al 31 dicembre 1837*, Napoli, Reale tip. della Guerra, 1838.

MORTATI C., *Dallo statuto albertino alla costituzione della Repubblica*, in *Amministrazione civile*, 1961, numero speciale dedicato ai cento anni di amministrazione pubblica unitaria, 79.

MOSCATI R., *I rapporti austro-napoletani nei primi anni di regno di Ferdinando II*, in ASPN, LXIV, 1939.

MOSCATI R., *Ferdinando di Borbone nei documenti diplomatici stranieri*, Napoli, ESI, 1947.

MOSCATI R., *I Borboni d'Italia*, Roma, Newton Compton, 1973.

MOZZARELLI C., *Il governo delle città nell'età giolittiana. Proposte di Storia dell'amministrazione locale*, Trento, Riverdito, 1992.

MOZZARELLI C., *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia Teresiana (1749-1758)*, Bologna, 1982.

MUSCARI G., *Osservazioni sulle leggi dell'amministrazione civile e del contenzioso amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, NAPOLI, 1829.

MUSCARI G., *Osservazioni sulle leggi dell'amministrazione civile e del contenzioso amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Marotta, 1852.

MUSCI M., *Storia civile e militare del Regno delle Due Sicilie sotto il governo di Ferdinando II. Dal 1830 al 1849*, Napoli, Poliorama, 1850.

NADA N., *Stati preunitari*, a cura di F. Levi, U. Leva e N. Tranfaglia, Il mondo contemporaneo. Storia d'Italia, Firenze, La Nuova Italia, 1978.

NISCO N., *Storia dell'amministrazione civile del Regno di Napoli dal 1130 al 1846 in rapporto alla italiana civiltà*, Napoli, s.n., 1847.

NISCO N., *Storia del Reame di Napoli dal 1824 al 1860*, Napoli, Lanciano e Veraldi, 1908.

NITTI F.S., *Napoli e la questione meridionale*, Napoli, Pierro, 1903.

NOVARESE D., *Istituzioni e processo di codificazione nel Regno delle Due Sicilie. Le "leggi penali" del 1819*, Milano 2000.

NOVARESE D., *Costituzione e codificazione nella Sicilia dell'Ottocento. Il "Progetto di codice penale" del 1813*, Milano 2000.

NOVARESE D., *"Parlamento di Sicilia e Napoli"*, in Lexikon des Mittelalters, VI, München 1993, coll. 1728 – 1729.

NOVARESE D., *"Regalie e iura regalia nel Regno di Sicilia"*, in Lexikon des Mittelalters, VII, München 1995.

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

OSTELLINI A. R., *I cancellieri del censo nella Lombardia Teresiana*, in AA.VV. – L'amministrazione nella storia moderna, vol. I, Milano, 1985, 455.

PAGANO A., *Due Sicilie, 1830-1880. Cronaca della disfatta*, Capone Editore, 2002.

PAGE E. C., *Burocrazia, amministrazione, politica*, Il Mulino, Bologna, 1990.

PALMIERI W., *Il Mezzogiorno agli inizi della Restaurazione*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

PALOMBO M., *I comuni meridionali prima e dopo le leggi eversive della feudalità*, Montecorvino Rovella, 1910-1916, rist. anast., 2 voll. Bologna, Forni, 1979.

PANDULLO A., *Fatti od avvenimenti politici di Roma e di Calabria, di Sicilia e di Napoli*, Palermo, s.e., 1849.

PANNONE A., *Lo Stato borbonico*, Firenze, Sceber, 1924.

PARENTE L., *Dibattito sul divorzio (1809). Una battaglia politica nel Mezzogiorno napoleonico*, Benevento, Associazione storica beneventana, 1990.

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

PEDIO T., *Economia e società meridionale a metà dell'Ottocento*, Lecce, Ed. Capone, 1999.

PELLICCIO C., *Il Regno delle Due Sicilie (1806-1860)*, Carabba, 2004.

PETITTI P., *Repertorio amministrativo, ossia Collezione di leggi, decreti, reali rescritti ministeriali, regolamenti, ed istruzioni sull'amministrazione civile del Regno delle Due Sicilie*, Palermo, Reale Stamperia, 1841.

- PETITTI P., *Repertorio amministrativo*, 6 voll., Napoli, Sautto, 1856.
- PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Neri Pozza editore, Milano, 1962.
- PIEMONTESE F., ESPOSITO P., *Il segretario comunale e provinciale e la dirigenza negli enti locali*, in *La Voce delle autonomie locali*, n. 1-2, 1997.
- PIRAINO A., *I segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, settembre 2007, su federalismi.it.
- POLLARD S., *L'unificazione dell'Italia*, in *Storia d'Europa*, vol. V, Einaudi, Torino, 1996.
- PONZIANI L., *Fascismo e autonomie locali*, in M. Palla (a cura di), *Lo Stato fascista*, La Nuova Italia, Firenze 2001.
- PUBUSA A., *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983.
- PULLI I. R., *Funzioni del segretario comunale e prospettive*, in *La Voce delle autonomie*, n. 1-2, 1997.
- QUAZZA G., *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Modena, 1957, vol. I e II.
- RAGONIERI E., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967.
- RAMBAUD J., *Naples sous Joseph Bonaparte (1806-1808)*, Parigi, Plon-Nourrit, 1911. RAO A.M., *Galanti, Simonetti e la riforma della giustizia nel Regno di Napoli (1795)*, in ASPN, 1984.
- RAO A.M., *Il riformismo borbonico a Napoli*, in *Storia della Società Italiana*, Milano, Teti, 1989.
- RELAZIONE MUSSOLINI, in *Leggi e Decreti*, 1924.
- RENDA F., *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970, vol. I, I caratteri originari e gli anni dell'unificazione italiana*, Palermo, Sellerio, 1984.
- REPERTORIO DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA, Stamperia Araldi, Torino, 1860.
- RESSA G., *Il Sud e l'Unità d'Italia, dalla storiografia ufficiale alla realtà dei fatti*, Napoli, giugno 2004, ed. elettronica Centro Culturale e di Studi Storici "Brigantino - Il Portale del Sud", su www.ilportaledelsud.org.
- RESTA D., *Il segretario comunale nella legislazione italiana*, in *Funzione amministrativa*, 1957, 16.
- RICCA E., *La nobiltà del Regno delle Due Sicilie* (rist. anast. 1859-79), Forni Editore.
- RINALDI G., *Il Regno delle Due Sicilie: tutta la verità*, Napoli, Controcorrente, 2001.
- ROEHSEN G., *Sulla statizzazione dei segretari comunali e provinciali*, in *Nuova Rassegna*, 1945, 49.
- ROMANELLI R., *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860 – 1915*, Il Mulino, Bologna, 1989.

- ROMANO A., *Il Comune nel "Trattato di Orlando"*, Milano, 1908, p. 503.
- ROMANO A., *Segretari comunali e provinciali*, in *Attualità Amministrativa*, 1959.
- ROMANO A., *Lo stato giuridico e l'ordinamento della carriera dei Segretari comunali e provinciali*, CEDEL, Marciano di Romagna, 1962.
- ROMANO A., *Trattato teorico-pratico sull'ordinamento dei segretari comunali e provinciali*, Società tipografica Barbieri, Noccioli & C. – Empoli, 1974.
- ROMEO R., *Momenti e problemi della Restaurazione nel Regno delle Due Sicilie (1815-1820)*, in *Mezzogiorno e Sicilia nel Risorgimento*, Napoli, ESI, 1963.
- ROSATI G., *Il diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie considerato ne' suoi principali, e più interessanti oggetti*, Napoli, Simoniana, 1820.
- ROSSELL J., *Lord William Bentinck and the British Occupation of the Sicily (1811-1814)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1956.
- ROSSELLI N., *Carlo Pisacane nel Risorgimento Italiano*, Torino, Einaudi, 1977.
- ROSSI G.G., *Storia dei rivolgimenti politici nelle Due Sicilie dal 1847 al 1850*, Napoli, Fibreno, 1851.
- ROTA G., *Società politica e rivoluzione nel Mezzogiorno: la carboneria palermitana, 1820-22*, in *Rivista italiana di studi napoleonici*, XXVIII, 1991.
- ROTELLI E., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978.
- ROTELLI E., *L'avvento delle Regioni in Italia, Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Isap-Giuffrè, 1967.
- 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.
- SALVATI C., *La formalità degli atti della pubblica amministrazione borbonica negli anni della Restaurazione*, in *Studi in memoria di Nino Cortese*, Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 1976.
- SALVATI M., *L'inutile salotto. L'abitazione piccolo-borghese nell'Italia fascista*, Bollati Boringhieri, Torino 1993.
- SALVATORI P., *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, Franco Angeli, Milano 2006.
- SAREDO, *La legge sull'Amministrazione comunale e provinciale*, vol. II, UTET, 1902.
- SCHIERA P., *I precedenti storici dell'impiego locale in Italia*, Giuffrè, Milano, 1971.
- SCHIPA M., *Il regno di Napoli sotto i Borboni*, Brenner, 1994.

SCHUPFER C., *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia. Organizzazione amministrativa degli stati italiani avanti l'unificazione legislativa*, in V.E. ORLANDO (a cura di) Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, Milano, 1890, I, 1088.

SCIROCCO A., *I problemi del Mezzogiorno negli atti dei Consigli Provinciali (1808-1830)*, in ASPN, 1970.

SCIROCCO A., *Dalla seconda restaurazione alla fine del Regno*, in Storia del Mezzogiorno, Napoli, Edizioni del Sole, 1991.

SCIROCCO A., *I corpi rappresentativi nel Mezzogiorno dal "decennio" alla Restaurazione: il personale dei consigli provinciali*, in Quaderni storici, XIII, 1978.

SEPE S., *Amministrazione e storia. Problemi degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini, Maggioli, 1995.

SEPE S. E GASPARI O., *I segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, (a cura di), Donzelli, 2007.

SOMMA A., *Trattato de' Banchi Nazionali del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, tip. Barnaba Cons., 1844.

SORDI B., *Dall'ottocento al novecento: l'evoluzione dei modelli amministrativi attraverso i giuristi napoletani*, in Tradizione giuridica napoletana tra stato e amministrazione, pagg. 119 -137.

SPADONI D., *La conversione italiana del Murat*, in Nuova Rivista Storica, XIV, 1930.

SPAGNOLETTI A., *Giudici e governatori regi nelle università meridionali*, in ASPN, CV, 1987.

SPAGNOLETTI A., *Profili giuridici delle nobiltà meridionali fra metà Settecento e Restaurazione*, in La Meridiana, n.19, 1994.

SPAGNOLETTI A., *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Bologna, Il Mulino, 1997.

STURZO L., *La Regione nel 1924 e nel 1950*, in Id., *Politica di questi anni. Consensi e critiche (dal gennaio 1950 al giugno 1951)*, Pubblicazioni a cura dell'Istituto Luigi Sturzo, Opera Omnia, Seconda serie, Volume XI, Zanichelli, Bologna 1957.

SUPINO M., *Segretario comunale*, in Enciclopedia giuridica italiana, vol. XV pag. II, Milano, 1915.

TOGNARINI I., *Giacobinismo, rivoluzione, Risorgimento. Una messa a punto storiografica*, Firenze, La Nuova Italia, 1977.

TOMEUCCI L., *Genesi del conflitto tra la Sicilia e i Borboni (1734-1816)*, Bologna, Zanichelli, 1964.

TOSATTI G., *Il Ministero dell'Interno. Uomini e strutture (1861-1962)*, Effegierre, Roma 2004.

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

TRIFONE R., *La Costituzione del Regno delle Due Sicilie dall'11 febbraio 1848*, in ASPN, LXX, 1947-49.

TROJA C., *Memoria sulla divisione fisica e politica delle Calabrie*, Napoli, Trani, 1816.

TRUINI A., *Oltre un secolo di esperienza dei segretari negli enti locali. L'esigenza di salvaguardare questa ricchezza di professionalità*, in Nuova rassegna, 1996.

TUROLLA I., *I Segretari comunali funzionari di Stato. La nuova riforma in corso di studio e di attuazione. Considerazioni e proposte*, in «Rivista degli enti locali», 1928.

UNGARO G., *Prospetto economico-politico-legale del Regno di Napoli*, Napoli, Raimondi, 1807.

VILLANI P., *Napoli capitale. 1815-1860*, in *Le città capitali degli stati preunitari*, Napoli, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1988.

VALENTE A., *Gioacchino Murat e l'Italia meridionale*, Torino, Einaudi, 1965.

VENTURI F., *Napoli capitale nel pensiero dei riformatori illuministi*, in *Storia di Napoli*, Napoli, ESI, 1981.

VILLANI P., *La vendita dei beni dello Stato nel Regno di Napoli*, Milano, Banca Commerciale, 1964.

VILLANI P., *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Roma-Bari, Laterza, 1973. VILLANI P., *Il catasto onciario e il sistema tributario*, in *Storia di Napoli*, Napoli, ESI, 1981.

VISCONTI A., *La pubblica amministrazione dello Stato Milanese durante il predominio straniero (1541-1796)*, Roma, 1913.

VITALE D., *Sulla evoluzione dello stato giuridico del segretario comunale e provinciale*, in Nuova Rassegna, 1982, 1390.

VITALE G., *L'organizzazione amministrativa del Comune*, in *La Voce*, Nocchioli, Firenze, 1974.

VOLPE F., *Il pensiero politico meridionale dal 1815 al 1860*, in *Storia del Mezzogiorno*, cit.

VOLPICELLI G., *Cenno storico su i miglioramenti legislativi ed amministrativi operati nel Reame di Napoli dal 1830 al 1847*, Napoli, Dante, 1851.

VUCUSA, *Statizzazione o destatizzazione dei segretari comunali e provinciali*, in *Comuni*, 1970, 1258.

WEIL M.H., *Le condizioni del Regno di Napoli, nell'autunno del 1843 e dopo la fucilazione dei fratelli Bandiera*, in ASPN, XLVII, 1922.

WOOLF S.J., *Il Risorgimento italiano*, vol. II, *Dalla Restaurazione all'Unità*, Torino, Einaudi, 1981.

ZANOBINI G., *L'amministrazione locale*, Padova, 1935.

ZELLA MILILLO G., *Ricchezza pubblica e privata del Regno delle Due Sicilie*, Bari, Cannone, 1848.

A. ZEZON, *Storia del Regno di Napoli dalla fondazione della monarchia infino al XIX secolo scritta e pubblicata da A.Z.*, Napoli, Zezion, 1838.

