

Per quel che riguarda invece più direttamente lo stato giuridico degli impiegati degli enti locali, un passo decisivo viene compiuto dalla legislazione negli anni 1928 e 1929 relativamente allo stato giuridico ed economico dei Segretari comunali. L'elemento innovatore di tale disciplina risalta già in tutta la sua chiarezza nell'art. 1 della legge 17 agosto 1928 n. 1953 che dice: « Al segretario comunale è attribuita la qualifica di funzionario dello Stato ». La genericità del dettato — peraltro fondato politicamente e, come si è più volte accennato, perfettamente coerente allo sviluppo, più o meno recente, subito dall'istituto — viene poi superata dalle concrete disposizioni introdotte dalla legge a regolare lo stato giuridico ed economico del Segretario comunale stesso. L'art. 2 della medesima legge chiarisce infatti immediatamente che « i segretari comunali sono nominati dal Prefetto della provincia » e l'art. 4 precisa che « le disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato sono estese ai segretari comunali, salve le modificazioni ed aggiunte stabilite negli articoli seguenti o che verranno emanate in virtù dell'art. 16 » (32).

La nuova struttura giuridica relativa alla figura del Segretario, innestata sulle linee di massima appena indicate, si articola su alcuni principi di fondo, di cui i principali sono: l'istituzione di un pubblico concorso per l'ingresso in carriera; la creazione di un ruolo organico provinciale dei segretari comunali a cura del Prefetto; la distinzione della carriera (e del ruolo che ne dà il quadro sinottico a livello provinciale) in otto gradi, corrispondenti alla importanza dei comuni; l'esatta indicazione degli stipendi relativi ai diversi gradi e delle modalità di effettuazione degli scatti; il passaggio ai gradi superiori mediante promozione o per pubblico concorso.

Da tali principi resta confermato il duplice e concomitante orientamento del legislatore di ridurre il Segretario comunale entro gli schemi propri della burocrazia statale da una parte, e di sottoporne il controllo e la direzione al Prefetto, in quanto esponente locale dell'autorità centrale dall'altra. Che una simile conclusione sia lo sbocco finale necessario dell'intero processo, portato a compimento dallo Stato fascista, di distruzione delle autonomie locali e di riduzione dell'amministrazione locale ad un problema di efficienza burocratica, non v'è

(32) « Lex », XIV (1928), II, 1148.

dubbio. Altrettanto certo è che tecnicamente non vi poteva essere soluzione diversa, una volta eliminato l'elettorato amministrativo e quindi caduta ogni ragione di far dipendere il capo degli impiegati comunali da un organo locale elettivo rappresentativo, quale era stato il Consiglio comunale. Ad ogni modo il salto qualitativo introdotto dalla nuova legge nella normativa del pubblico impiego locale fu rilevante, e svolse necessariamente influssi ben al di là del suo immediato, ristretto campo d'applicazione diretta (33).

Il quadro normativo fu poi completato dal R.D. 21 marzo 1929 n. 371, contenente le « norme integrative ed esecutive sullo stato giuridico ed economico dei segretari comunali ». Coi suoi 141 articoli dedicati ad un argomento di portata relativamente ridotta, questo testo di legge si presenta come un importante documento di tecnica legislativa, in cui vengono sviscerati tutti i più minuti aspetti della figura principe dell'amministrazione comunale. Diviso in due titoli, rispettivamente dedicati allo stato giuridico e a quello economico dei segretari comunali, la maggiore attenzione del legislatore è naturalmente rivolta al primo aspetto, che viene regolato da ben 96 articoli, suddivisi in 10 capi. Questi ultimi sono a loro volta dedicati all'ammissione in servizio — concorsi; alla nomina — giuramento — stato matricolare; alla gerarchia — anzianità; al Consiglio di amministrazione — note di qualifica; alle promozioni; alle dimissioni — dispensa dal servizio — riammissione — licenziamento; alla disciplina; all'aspettativa — disponibilità — congedi; all'incompatibilità — cumulo degli impieghi; e a disposizioni varie (34).

Il quadro che risulta da una previsione tanto accurata delle modalità di carriera della figura in esame non si differenzia sostanzialmente in nulla dalle linee direttive contenute nella legge 17 agosto 1928 n. 1953 appena commentata. Il momento iniziale dell'intera regolamentazione continua ad essere il concorso per l'ammissione in carriera, di solito espletato solo per l'ingresso nel grado VIII, il più basso (è il Prefetto che, ove lo ritenga conveniente, può bandire il concorso cumulativamente per il grado VII e VIII). Normalmente il passaggio ai gradi VII, VI e V si verifica per promozione, mentre i

posti di grado superiore al V « sono conferiti, di regola, in base a concorso per titoli » (art. 3).

Come si vede, l'applicazione del principio gerarchico, in stretta analogia con la disciplina dell'impiego statale, è severissima, e mira ad una articolazione dei gradi della carriera che rifletta la diversa importanza dei Comuni nei quali i segretari prestano servizio (35). Ugualmente severa è la posizione di supremazia attribuita dalla legge al Prefetto, per quanto riguarda tutte le vicende della carriera, a cominciare dal bando del concorso. È lo stesso Prefetto che può « con decreto non motivato e insindacabile » negare l'ammissione al concorso (art. 4). L'esito del concorso si concretizza in una graduatoria dei candidati ritenuti idonei che « ha efficacia per i posti che si rendano vacanti nel biennio decorrente dal 1° gennaio dell'anno in cui si effettua il concorso » (artt. 15 e 2). In base alla graduatoria vengono effettuate le nomine, dalle quali prende avvio l'assunzione in servizio che, se si tratta di ammissione in carriera, « ha luogo e titolo di esperimento per il periodo di un anno, al termine del quale il Prefetto, su parere favorevole del Consiglio di amministrazione, può conferire la nomina definitiva » (36). Alla nomina in esperimento fa seguito, da parte del neo-segretario, una « solenne promessa di diligenza, di segretezza e di fedeltà ai propri doveri »; nel caso della nomina definitiva tale promessa viene sostituita da un vero e proprio giuramento relativo ai medesimi contenuti (artt. 23 e 24).

La legge del 1929 riprende poi da quella precedente del 1928 il ruolo provinciale degli impiegati comunali: di conseguenza restano identici anche gli organi preposti alla direzione di questi impiegati locali: le nomine ad ogni grado sono effettuate dal Prefetto, il quale presiede anche il Consiglio di amministrazione (composto dall'Ispettore provinciale, dal Consigliere preposto al servizio dei Comuni, dal Ragioniere capo della prefettura e dal Podestà del capoluogo di provincia), a meno che non deleghi a tale funzione il Viceprefetto. Costui è comunque il capo del personale dei segretari comunali, ed

(33) A. AQUARONE, *L'organizzazione* cit., 82 ss.

(34) « Lex », XV (1929), I, 741 ss.

(35) Ciò è ribadito esplicitamente dall'art. 36, 1° comma della legge, che sinteticamente dice: « La gerarchia fra i segretari è costituita dal grado; nello stesso grado dall'anzianità ».

(36) Art. 7 legge 17 agosto 1928 n. 1953, richiamata dall'art. 19 della legge del 1929.

è inoltre presidente della Commissione di disciplina (composta, oltre che da lui, dall'Ispettore provinciale e da « un segretario comunale di grado non inferiore a quello del segretario sottoposto a provvedimento disciplinare, da nominarsi di volta in volta dal Prefetto e scelto, ove sia necessario, anche fuori della provincia »).

Un tratto innovativo volto ad accentuare il controllo sull'operato del Segretario e a regolamentarne costantemente la carriera, è introdotto dalla nuova legge mediante le note di qualifica « compilate e firmate dal podestà e rivedute, per conferma od eventuali osservazioni, dal vice-prefetto » (art. 31). Esse si riassumono in un obbligatorio giudizio complessivo, che può essere di « ottimo, distinto, buono, mediocre, cattivo ». Contro la qualifica al Segretario, al quale viene comunicata e che deve apporvi la propria firma, è concesso ricorso al Consiglio di amministrazione che, sentiti il vice-prefetto e il Podestà, formula la qualifica definitiva. Le qualifiche sono evidentemente collegate al rendimento dimostrato dal Segretario nel periodo di tempo a cui esse si riferiscono e sono in particolare connesse ad eventuali sanzioni disciplinari inflitte, in quello stesso periodo, al Segretario. A sua volta, dalla qualifica dipende in gran parte la carriera, sia per quanto riguarda gli aumenti periodici di stipendio (37), sia per quanto riguarda le promozioni (38). Anche sulle promozioni si pronuncia il Consiglio di amministrazione, che stabilisce l'ordine di merito fra i segretari meritevoli e dotati dei necessari requisiti (art. 42).

Sulle dimissioni, volontarie o d'ufficio, del Segretario decide il Prefetto, senza l'intervento del Consiglio di amministrazione, tranne che per i casi esplicitamente previsti dall'art. 47. La dispensa dall'uf-

(37) Art. 40: « Gli anni per i quali il Segretario abbia conseguito una qualifica inferiore al *buono* non sono computabili per gli aumenti periodici di stipendio ».

(38) Art. 40: « Il Segretario che abbia qualifica di *mediocre* non può conseguire promozioni, neanche in virtù di concorso per titoli ai termini dell'art. 6 comma quarto del regio decreto legge 17 agosto 1928 n. 1953, se non siano trascorsi almeno tre anni dalla scadenza di quello per il quale fu data l'ultima di dette qualifiche.

La qualifica di *cattivo* esclude, senza limite di tempo, dalla promozione e dai concorsi ai gradi superiori, salvo che, a giudizio del Consiglio di amministrazione, il servizio prestato nei cinque anni dalla scadenza di quello per il quale fu data l'ultima di dette qualifiche, sia tale da dimostrare un sicuro ravvedimento ».

Inoltre art. 43: « Per essere promovibile occorre avere conseguito, almeno nel quinquennio anteriore, qualifiche non inferiori a *distinto* ».

ficio invece, pure decretata dal Prefetto, richiede il previo parere del Consiglio di amministrazione. Essa corrisponde di solito al riconoscimento di inabilità per incapacità o per motivi di salute oppure in caso di scarso rendimento. Può però derivare anche da un interesse di servizio. Infine è dispensato « il segretario che, per manifestazioni compiute in ufficio o fuori di ufficio, non dia piena garanzia di un fedele adempimento dei suoi doveri e si ponga in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del governo » (art. 51). Sia la dispensa che le dimissioni d'ufficio (tranne quelle contemplate alle lettere *b* e *c* dell'art. 47) impediscono la riammissione in servizio.

Il licenziamento è previsto solo per « il segretario che abbia conseguito l'impiego producendo documenti falsi o non validi o tacendo circostanze che escluderebbero dall'impiego, ai sensi delle disposizioni in vigore, o, comunque, mediante atti illeciti ». Il licenziamento è decretato dal Prefetto — non essendo necessario il parere della Commissione di disciplina o del Consiglio di amministrazione — e costituisce provvedimento definitivo. Esso ha come conseguenza l'impossibilità di « concorrere ad alcun altro impiego nelle amministrazioni dello Stato, delle provincie e dei comuni » (art. 54).

Assai dettagliata è anche la regolamentazione stabilita dalla legge intorno alla « disciplina » dei Segretari comunali. L'art. 56 dispone che « Le punizioni sono: 1° la censura; 2° la riduzione dello stipendio; 3° la sospensione dal grado con privazione dello stipendio; 4° la revoca; 5° la destituzione ». Solo per le ultime tre è richiesta la « motivata proposta » della Commissione di disciplina (tranne i casi di urgenza o di particolare gravità, in cui il Prefetto provvede indipendentemente da tale proposta); per la censura è competente il Podestà ed è dato ricorso al Prefetto (39); per la riduzione dello stipendio è competente il Prefetto. Gli articoli del Capo VII, appunto dedicato alla disciplina, elencano dettagliatamente i motivi che possono condurre alle singole sanzioni: tra essi occupano una costante posizione di rilievo quelli inerenti a manifestazioni lesive dell'autorità dei superiori e della dignità dell'amministrazione oppure con-

(39) Art. 56: « ... nei casi gravi ed urgenti il Podestà potrà, tuttavia, disporre la sospensione provvisoria dall'ufficio, riferendone immediatamente al Prefetto per la ratifica ».

trarie « alla compagine amministrativa, politica e sociale dello Stato » e « ostili alle vigenti istituzioni ».

Il meccanismo sanzionatorio viene posto in moto dal Podestà che dà notizia al Prefetto dei fatti a sua conoscenza. Il Prefetto istruisce la causa e ne rimette gli atti alla Commissione di disciplina, dopo aver contestato le imputazioni all'incolpato. La Commissione dà luogo alla trattazione orale, nel corso della quale l'incolpato ha diritto di essere sentito personalmente. Le conclusioni della Commissione acquistano efficacia una volta decretate dal Prefetto: contro di esse è ammesso ricorso al Ministro dell'Interno, entro 15 giorni dall'avvenuta comunicazione, solo qualora si tratti di sanzioni gravi (sospensione con privazione dello stipendio, revoca, destituzione); negli altri casi esse sono definitive.

Nulla di speciale merita di essere detto a proposito dell'aspettativa, della disponibilità e dei congedi, se non che anche tali figure ricevono dalla legge un'accurata attenzione, sotto il duplice profilo della salvaguardia dei diritti dei segretari e del rispetto dei superiori interessi di servizio dell'amministrazione. All'osservanza di quest'ultimo si impronta poi in particolare la disciplina delle incompatibilità e del cumulo degli impieghi: ciò che d'altra parte appare in tutto comprensibile sia per la sostanziale importanza ormai assunta dalla figura del Segretario, sempre più oberato di funzioni e competenze, sia per la sua formale qualifica di funzionario dello Stato. Così l'art. 90 drasticamente dispone che « con la qualità di segretario comunale è incompatibile qualunque impiego privato, l'esercizio di qualunque professione o commercio o industria, la carica di amministratore, consigliere di amministrazione, commissario di sorveglianza o sindaco o altra consimile, sia o non sia retribuita, in tutte le società ai fini di lucro... È pure incompatibile ogni occupazione o attività che, a giudizio del Prefetto, non sia ritenuta conciliabile con l'osservanza dei doveri d'ufficio o col decoro dell'amministrazione » (40).

Minore importanza rivestono, ai fini della nostra rassegna, le norme relative al trattamento economico dei segretari comunali, che

(40) Va rilevata ancora una volta, in base all'ultima parte dell'articolo, la presenza non solo amplissima ma anche assai minuziosa del controllo prefettizio e della sua potestà decisionale.

si fondano sulle tabelle annesse alla legge 17 agosto 1928 n. 1953, le quali prevedono gli stipendi di base corrispondenti agli 8 gradi della carriera e i rispettivi aumenti periodici, nonché i supplementi di servizio attivo e i diritti accessori. La nuova legge si limita a regolare, al solito minuziosamente, l'importo dei diritti di segreteria e la relativa ripartizione fra Comune e Segretari, variabile a seconda del grado di questi ultimi.

La chiarezza del dettato legislativo della legge appena esaminata esonera da ogni ulteriore commento. La figura del Segretario comunale difficilmente avrebbe potuto ricevere una regolamentazione più accurata e diffusa di quella assegnatagli dalla legge del 1929. L'unica domanda che ci si può porre è se la nuova disciplina si inquadri, e in che misura, nelle linee di evoluzione storica della figura in esame, quale è stata tratteggiata fin qui. La risposta non è certamente facile, nè può essere univoca. Non vi è dubbio — e lo si è più volte sottolineato — che lo sbocco della storia unitaria del pubblico impiego locale, e del Segretario comunale in particolare, non poteva essere che quello della progressiva statizzazione delle funzioni e dei rispettivi stati giuridici ed economici. La preminenza della dimensione « pubblica » su quella « privata », e all'interno della prima degli interessi generali dello Stato su quelli particolari dell'amministrazione locale è un fatto scontato a partire quanto meno dagli anni '70 del XIX secolo. Analoga sorte avevano d'altra parte subito le categorie speciali di impiegati locali dei maestri e degli ufficiali sanitari (41).

È però altrettanto vero che tale conclusione, storicamente ineccepibile, ha trovato una definizione particolare nell'ambito della peculiare coloritura politica assunta dal processo storico italiano con l'avvento del fascismo. In breve infatti la prevalenza degli interessi generali dello Stato su quelli locali si è trasformata in supremazia assoluta del primo sui secondi. L'attenzione fino allora portata al necessario coordinamento e all'unità di direzione della politica nazio-

(41) Sulle leggi per la statizzazione dei maestri, vedi *retro*, Capitolo IV, nota 86. Sulla sanità vedi il T.U. 27 luglio 1934 n. 1265 e in generale M. ANGELICI, *L'organizzazione sanitaria sul piano comunale*, in *Atti del Congresso celebrativo cit., L'ordinamento sanitario*. I: *L'amministrazione sanitaria*, a cura di R. ALESSI (Vicenza 1967), 65 ss.

nale, ai suoi diversi livelli, si è pure trasformata in una visione integrata e compatta della macchina statale, mediante la soggezione di ogni sua parte ad un movimento impresso e controllato dall'alto. I principî della gerarchia e della disciplina hanno finito in tal modo per soppiantare, in pratica, lo stesso principio dell'efficienza e della risposta ai crescenti bisogni sociali, che pure a loro volta avevano sostituito, nella fase precedente, i più vecchi principî dell'autonomia locale e della responsabilità politica. Le radicali innovazioni nel frattempo apportate all'amministrazione elettiva locale hanno tolto di mezzo, in modo irrevocabile, gran parte dei precedenti problemi di equilibrio fra responsabilità comunale e autorità centrale.

Riconosciuto al Segretario comunale un ruolo preminente di servizio pubblico generale, più che di servizio all'amministrazione locale, una volta ridotta quest'ultima a ben poca cosa, veniva da sé che il Segretario fosse recuperato integralmente alla gerarchia dell'amministrazione centrale e fatto dipendere, attraverso il Prefetto, dal Ministero dell'Interno. In tal modo però l'intera disciplina del pubblico impiego locale (nella sua espressione più importante, relativa appunto alla figura del Segretario) finiva inevitabilmente per assumere un significato in gran parte diverso da quello che sembrava scritto nella sua storia precedente, acquistando una dimensione del tutto nuova, forzata, in risposta a sconvolgimenti ben più profondi dell'intera struttura amministrativa e statale, dai quali veniva profondamente condizionata.

Che dunque, nonostante un'apparente linearità di sviluppo, ci si trovi di fronte ad uno iato abbastanza profondo, non è dubbio, ed è dimostrato, tra l'altro, da un'ulteriore osservazione che pone in luce un'importante inversione di tendenza. Fino alla legislazione fascista infatti, i provvedimenti relativi allo stato del Segretario comunale avevano risposto a due diverse, seppure concomitanti, esigenze: da una parte l'accentuazione del loro ruolo pubblico e d'interesse generale, dall'altra però — in diretta risposta ad esso — la preoccupazione della salvaguardia della figura in questione da ogni possibile prevaricazione politica nei suoi confronti e quindi l'invenzione di sempre nuove garanzie a difesa della funzione superiore e indipendente che esso era chiamato a svolgere. Nella nuova disciplina data dalla legge del 1929 invece, quelle due esigenze si sovrappongono,

si fondano e l'accentuazione totale del ruolo « pubblico », culminante nella stessa statizzazione del Segretario, comporta immediatamente il venir meno del problema delle garanzie. Quest'ultimo, è vero, trova la sua definizione implicita nel più ampio ambito del pubblico impiego locale, ma in realtà viene completamente sopraffatto dal trionfo dell'onnipresente principio di gerarchia e di disciplina. Le garanzie, in gran parte, non vengono meno (ma un'analisi approfondita del ruolo svolto dal Prefetto probabilmente smentirebbe anche ciò), tuttavia di esse non si fa più alcun cenno diretto e al più se ne parla solo come di modesti correttivi al rigido sistema gerarchico e disciplinare.