

Il fulcro della normativa sul pubblico impiego locale, contenuta nel T.U. del 1889 è l'art. 111 che, ricalcando integralmente l'art. 87 della legge del 1865, stabilisce la competenza del Consiglio comunale a deliberare intorno « 1°. Agli uffici, agli stipendi, alle indennità e ai salari; 2°. Alla nomina, alla sospensione ed al licenziamento degli impiegati, dei maestri e delle maestre e degli addetti al servizio sanitario, dei cappellani e degli esattori e tesoriere dove sono istituiti, salve le disposizioni delle leggi speciali in vigore. La nomina del Segretario non può aver luogo fuorchè colle condizioni da stabilirsi con regolamento approvato con decreto reale » (14).

Nel commento del Saredo all'articolo in questione, il n. 1 viene interpretato, con molta lucidità, nel seguente modo: « Una delle attribuzioni più importanti del Consiglio è quella di provvedere intorno agli uffici municipali: ciò che importa lo stabilire il numero dei medesimi, la loro divisione, gli organici degli impiegati, le norme per la loro ammissione, promozione, collocamento a riposo, la misura dei loro doveri ecc. » (15). La motivazione di questo importante ruolo attribuito al Consiglio non è più la prerogativa connessa al principio della libertà comunale, bensì una ragione tecnica di efficienza e di buon funzionamento dell'amministrazione, poichè « numero e divisione degli uffici non possono essere fissati dalla legge: non tutti i Comuni hanno le stesse esigenze » (16). L'organizzazione

(13) Oltre al Testo Unico, vanno tenute presenti le Disposizioni transitorie emanate con Regio Decreto 10 febbraio 1889 n. 5925 e il Regolamento generale per l'esecuzione della legge emanato con Regio Decreto 10 giugno 1889 n. 6107 (particolarmente importante quest'ultimo poichè contiene la normativa che regola l'esame per Segretario comunale).

(14) *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari* cit., LXVIII, 1 (Roma 1889), 98-99.

(15) G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 64.

(16) Cfr. anche il commento di C. SUMMONTE, *Commento della legge comunale e provinciale (T.U. 20 febbraio 1889 n. 5921) in base alla dottrina, alla le-*

interna degli uffici comunali da parte del Comune stesso chiama subito in questione gli strumenti necessari a tale opera che sono in primo luogo la « pianta organica » degli impiegati ed il regolamento organico. Quanto alla prima, essa non è prevista come tale dalla legge comunale e provinciale, ma assume necessariamente rilevanza, in rapporto alla dimensione finanziaria propria di ogni delibera relativa all'organico degli uffici e al conseguente controllo a cui dev'essere sottoposta, da parte della Giunta provinciale amministrativa, ogni spesa eccedente il quinquennio (17). Oltre a ciò il meccanismo che regola il rapporto fra spese obbligatorie e spese facoltative da iscrivere in bilancio, fa sì che, una volta approvata la pianta organica degli impiegati (comprovante una spesa obbligatoria), « non è lecito al Consiglio nominare altri impiegati se non variando la pianta stessa, e revocando la precedente delibera » (18). In caso contrario, nel caso che il Comune ecceda il limite legale della sovrimposta, la nomina sarebbe nulla, in quanto si verrebbe a gravare il bilancio di una spesa facoltativa.

Direttamente fondata sul testo legislativo è invece la disciplina concernente i regolamenti comunali, di cui parla lo stesso art. III n. 6. Per la verità non si fa parola qui dei regolamenti organici, bensì solo di quelli attinenti « ai modi di usare dei beni comunali » e alle « istituzioni che appartengono al Comune » e di quelli « d'igiene, edilizia e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni ». Tuttavia si deve ritenere che l'elenco dell'articolo in questione sia incompleto

giustazione ed alla giurisprudenza (Napoli 1892), 189 ss., all'art. III: « Quantunque la legge vigente abbia adottato un sistema di uniformità per tutti i Comuni, pur nondimeno doveva riuscire assai difficile a priori la distribuzione degli uffici, il numero degli impiegati, insomma tutto il personale necessario per regolare andamento dell'amministrazione, qualunque fosse l'importanza del Comune. Epperò il Consiglio, giudice naturale delle condizioni locali, dello sviluppo della vita municipale, delle esigenze del servizio, vedrà di distribuire gli uffici, di stabilire gli stipendi e gli altri emolumenti, tenuto conto di tante svariate circostanze, che sarebbero in gran parte sfuggite al legislatore se anche in questo avesse voluto prevenire l'azione dei corpi elettivi ».

(17) G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 64 ss.: « Poiché le delibere sull'organico importano un vincolo pel Comune superiore ai cinque anni, esse sono soggette all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa (art. 167) la quale annulla la delibera allorchè riconosce che si sia ecceduto in misura eccedente il bisogno ».

(18) G. SAREDO, *Ibid.*, III, 64.

e comunque non tassativo (19); tanto più che il regolamento 10 giugno 1889 stabilisce, all'art. 84: « Nei regolamenti i Comuni possono stabilire la pianta organica dei loro agenti ». Si tratta in ogni caso di una delibera di competenza del Consiglio comunale, su proposta della Giunta (art. 117 n. 7); la delibera dev'essere sottoposta alla Giunta provinciale amministrativa (art. 167) e diviene esecutiva solo dopo l'approvazione di quest'ultima (art. 80 del regolamento 10 giugno 1889) (20). Va da sè che i regolamenti comunali non devono contraddire le leggi generali e le disposizioni emanate per la loro esecuzione (21).

L'importanza della disciplina a cui sono sottoposti i regolamenti organici deriva dal fatto che normalmente in essi è contenuta la normazione relativa allo stato degli impiegati comunali, per quanto concerne la loro nomina (libera o per concorso, e in tal caso ne sono previste le modalità, che divengono assolutamente vincolanti per l'autorità comunale (22), retribuzione, avanzamento, sanzioni disciplinari, durata dell'ufficio, licenziamento e pensione. Conseguenza diretta dell'esistenza di un regolamento organico di questo tipo è che le competenze del Consiglio comunale descritte nell'art. III nn. 1 e 2

(19) L'art. III n. 11 e l'art. 175 parlano di ulteriori regolamenti relativi all'esazione dei dazi e delle imposte comunali.

(20) Per la verità l'elenco dell'art. 167 nn. 4 e 5 sembra tassativo e v'è da chiedersi se l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa non si spieghi invece ancora in base al problema della spesa (art. 167 n. 1).

(21) Ad esempio, trattandosi di un regolamento per gli impiegati comunali, non potrebbero venir modificate le rispettive competenze del Consiglio comunale, della Giunta e del Sindaco. Cfr. C. ASTENGO, *Guida amministrativa, ossia Commento della Legge comunale e provinciale* (T.U. 10 febbraio 1889 n. 5921)... con riferimento a tutte le altre leggi amministrative (Roma 1889), I, 764.

(22) G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 82 ss.: « La violazione dei patti o condizioni di concorso può formare oggetto di ricorso gerarchico all'autorità amministrativa superiore; può dare anche adito ad una domanda giudiziaria per danni. Ma non potrà mai essere materia di ricorso contenzioso dinanzi alla Giunta Provinciale Amministrativa ed alla IV Sezione del Consiglio di Stato, le quali spiegano la loro giurisdizione sopra provvedimenti riguardanti gli impiegati (art. 1 n. 12 e art. 19 L. 17 aprile 1890) non già gli aspiranti ad un impiego comunale ».

C. ASTENGO, *Guida amministrativa* cit., I, 755 ss., in particolare 763 ss.: « Quando un Consiglio comunale ha vincolato la propria azione e determinato con regolamento speciale norme chiare e nette alle quali debbono essere subordinati tutti gli atti relativi al personale in servizio del Comune, vengono con ciò ristretti i poteri discrezionali tanto del Consiglio, quanto della Giunta sul conferimento di incarichi e di promozioni ».

si condensano appunto nell'approvazione del regolamento stesso, per modo che non sono più possibili deliberazioni diverse, per casi singoli, che fuoriescano dalla normativa prevista dal regolamento. La prerogativa del Consiglio si può insomma esprimere solo modificando o eliminando il regolamento esistente.

Dell'importanza delle materie disciplinate dai regolamenti organici si avrà comunque modo di trattare nel corso dell'esame dettagliato dello stato giuridico degli impiegati comunali di Milano. Ora è meglio accantonare il problema e affrontare invece quello relativo alla corretta individuazione di questi ultimi, in base al testo della legge, in verità piuttosto equivoco. L'art. 111 infatti (come già l'art. 87 della legge del 1865) parla di impiegati, distinguendoli dai maestri, dagli addetti al servizio sanitario, e così via. In realtà tutte le figure previste rientrano nel novero degli impiegati comunali, poichè tutti ricevono uno stipendio dal Comune e sono al suo servizio. « Ad ogni modo, stando all'intenzione della legge, sono qualificati come impiegati il segretario, il vice segretario, gli addetti tutti agli uffici di segreteria, gli ingegneri addetti al servizio tecnico se esiste, il maestro del concerto, i docenti dei ginnasi e licei direttamente dipendenti ed amministrati dal Comune ecc. » (23). L'art. 111 dispone che quanto alla nomina, alla sospensione ed al licenziamento, sono salve le leggi speciali in vigore: ciò vale in modo particolare per i maestri e gli addetti all'ufficio sanitario. Norme particolari sono stabilite anche per il Segretario comunale dall'art. 12 della legge e dal relativo regolamento. Per gli impiegati in senso stretto invece (24) vige il principio della libertà di scelta da parte del Consiglio comunale, moderato però dal necessario rispetto dei diritti acquisiti « sia in forza di leggi precedenti, sia per condizioni dalle quali venne regolato il concorso, sia per i regolamenti pei propri impiegati deliberati dal Consiglio comu-

(23) C. ASTENGO, *Guida amministrativa* cit., I, 755. Vedi anche G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 82: « È poco felice la dizione dell'articolo che parla d'impiegati, comprendendo sotto questa espressione tutti quelli che prestano la loro opera nell'interno degli uffici municipali e distinguendoli dai maestri, addetti al servizio sanitario, cappellani e tesorieri, come se costoro non dovessero considerarsi come veri impiegati comunali ».

(24) « Per impiegati si intendono tutti coloro che, avendo fatti determinati studi ed acquistate alcune particolari attitudini, prestano l'opera loro al Comune, opera più intellettuale che manuale, e ne ricevono da esso una retribuzione » (G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 82 ss.).

nale e debitamente approvati, sia infine per l'atto di nomina e pel relativo contratto » (25).

Il rapporto d'impiego s'instaura all'atto della delibera del Consiglio, accettata espressamente o tacitamente dall'impiegato. Fa eccezione a ciò solo il caso in cui sia richiesto il visto del Prefetto, poichè solo allora la delibera del Consiglio diventa esecutiva (26). Problema complesso è quello della durata dell'ufficio: anche qui, per gli impiegati in senso stretto, sussiste la più piena disponibilità da parte del Consiglio, fatti però salvi, ancora una volta, i diritti acquisiti, nel senso sopra indicato. In mancanza di fissazione esplicita della durata nell'atto di nomina o nel regolamento, la nomina stessa « s'intende fatta per un anno, desumendosi la sua durata da quella dello stipendio » (27). Da ciò deriva come conseguenza immediata « che ove all'impiegato non venga data diffida prima del termine dell'anno, s'intende tacitamente riconfermato, e che la nomina è continuativa di anno in anno ». La legge tuttavia non vieta espressamente la stipulazione di contratti a lunga scadenza. L'opportunità di ciò è lasciata alla valutazione del Consiglio, il quale, comunque, quando si tratti di durata superiore al quinquennio, dovrà provvedere a norma dell'art. 159 n. 1 e 2 della legge comunale (cioè a maggioranza assoluta e con due deliberazioni successive a distanza non minore di venti giorni); inoltre è sempre salvo l'intervento dell'autorità tutoria, il cui giudizio è discrezionale ed insindacabile (28). Quanto alla nomina vitalizia, essa non viene ritenuta normalmente conforme allo spirito della legge « la quale vuole che i consiglieri comunali conservino integra l'autorità loro verso gli impiegati stessi, il che non sarebbe possibile se essi avessero una nomina irrevocabile ». Se in tal modo appare sfavorita la posizione dell'impiegato, a causa della mutabilità delle amministrazioni e della conseguente incertezza della sua carriera, « predomina però la considerazione che una delibera consi-

(25) C. ASTENGO, *Guida amministrativa* cit., I, 754.

(26) C. ASTENGO, *Ibid.*, I, 764 ss.; G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 85 ss.

(27) G. SAREDO, *Ibid.*, III, 85 ss.

(28) C. ASTENGO, *Guida amministrativa* cit., I, 755 ss. Va però precisato che, in mancanza di approvazione da parte dell'autorità tutoria di una nomina ultraquinquennale, quest'ultima non è del tutto nulla, ma è riducibile alla durata quinquennale (C. ASTENGO, *Ibid.*, I, 761).

gliare non può vincolare indefinitamente le future amministrazioni» (29).

Dai commenti diffusamente riportati dalla pubblicistica dell'epoca risulta con sufficiente chiarezza il mutato clima in cui viene svolta la discussione sopra l'impiego locale, che viene sempre più visto come l'espletazione di un servizio generale, soggetto quindi a valutazioni relative al suo buon andamento, all'efficienza e quindi all'attuazione della più generale «funzione pubblica» del Comune (ormai prevalentemente visto nella prospettiva lucidamente indicata dal Depretis).

Tale impressione riceve una conferma diretta dal risultato a cui giunge, verso la fine del secolo, la polemica sulla natura giuridica dell'impiego che lega il dipendente comunale alla rispettiva amministrazione. A lungo aveva dominato in materia la concezione che conduceva tale rapporto al contratto di locazione d'opera o a quello di mandato, nell'ambito di una visione giusprivatistica dei problemi della pubblica amministrazione che si rifletteva massicciamente anche nell'altra teoria (così insistentemente posta a base di molti discorsi sulla libertà locale) che vedeva i comuni come enti naturali, potenzialmente in conflitto con lo Stato, nell'ambito della generale regolamentazione del diritto civile. Ora invece tale veduta viene esplicitamente respinta, mediante l'acquisizione in primo luogo del carattere «pubblico» dei comuni e secondariamente della natura di «relazione di pubblico diritto» che contraddistingue il rapporto fra gli impiegati comunali — «organi e strumenti necessari per cui la funzione pubblica dei Comuni si esercita» — ed il Comune stesso (30).

Che si tratti di un importante passo innanzi è facilmente comprensibile: anche se infatti, in un primo tempo, l'accentuazione della funzione pubblica degli impiegati comunali si presta ad esaltare il momento negativo del loro ufficio (cioè appunto la soggezione ad un trattamento che risponda ai bisogni «pubblici»), ben presto essa diventa un motivo decisivo di esaltazione dell'ufficio medesimo che, proprio per la sua importanza e delicatezza, richiede di essere garan-

tito e stabilizzato al massimo grado. Non altrimenti che in questa linea si pongono infatti gli accenni, che sono già stati rilevati, ad una analogia fra l'impiego locale e il pubblico impiego dello Stato, e soprattutto gli interventi — già esaminati ma che studieremo in dettaglio fra breve — attuati a favore dei Segretari comunali.

Proseguendo nell'esame dei caratteri dello stato giuridico degli impiegati locali, come risulta dalla legge del 1889, ci si imbatte in un altro momento del rapporto fra impiegato e amministrazione: quello cioè delle sanzioni disciplinari. La legge parla espressamente solo della sospensione e del licenziamento. Entrambi sono normalmente di competenza del Consiglio comunale (art. 111); mentre però tale competenza è assoluta per quanto riguarda il licenziamento, la sospensione può essere disposta anche dal Sindaco (art. 131 n. 10), salvo l'obbligo di riferirne al Consiglio nella prima adunanza. In caso d'urgenza e alle precise condizioni stabilite dall'art. 118, i due provvedimenti disciplinari in questione possono essere presi anche dalla Giunta, che ne deve dare immediata comunicazione al Prefetto e deve sottoporli al Consiglio, nella prima adunanza, per ottenerne la ratifica. Nè la legge, nè il regolamento parlano dell'ammonizione, ma si deve ritenere che, trattandosi di un provvedimento di minor gravità dei due descritti, ed anzi introduttivo nei loro confronti, esso debba essere dato per scontato; tuttavia, in mancanza di precise disposizioni, la competenza relativa va limitata al Consiglio e, in caso d'urgenza, alla Giunta.

Uno degli avanzamenti più importanti della legge del 1889 (in connessione con quella sul contenzioso amministrativo del 1890) è di avere apprestato un'adeguata tutela agli impiegati colpiti dalle sanzioni disciplinari e soprattutto dal licenziamento (31). Nel vuoto giurisdizionale esistente in materia, dopo la legge del 1865, si era inserito, sulla base di alcuni pareri del Consiglio di Stato (32), il Prefetto, in virtù del generale potere di vigilanza sulle amministrazioni locali a

(29) C. ASTENGO, *Ibid.*, I, 761, che cita un parere del Consiglio di Stato del 25 luglio 1882.

(30) C. ASTENGO, *Ibid.*, I, 769; G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione cit.*, III, 85 ss.

(31) Si tratta dell'introduzione, nell'ordinamento italiano, della Giunta provinciale amministrativa. Sul significato politico di essa e sulle vicende che ne hanno accompagnato la nascita, cfr. E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie cit.*, 167 ss.

(32) 16 maggio 1885: G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione cit.*, III, 132 ss. Vedi «La legge», I (1884): riassunto completo delle decisioni della Cassazione di Roma e dei relativi considerandi.

lui conferito. Si trattava però di una competenza in nessun modo prevista dalla legge e tanto più importante poichè poteva venir esercitata senza nessuna garanzia formale, rappresentando perciò un'arma assai pericolosa d'intervento dell'autorità centrale a livello locale (33). La legge 1 maggio 1890 n. 6837, istitutiva della giustizia amministrativa, tagliò il nodo che si era venuto a creare, con l'attribuzione della cognizione dei ricorsi alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa ed in seconda istanza alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Restava naturalmente salva la competenza della giurisdizione ordinaria per tutte le controversie relative all'inadempimento di patti speciali inseriti nel contratto di nomina (34).

La regolamentazione delle sanzioni disciplinari da parte della legge comunale e provinciale del 1889, era, come si vede, assai approssimativa; nulla era detto, ad esempio, a proposito dei motivi che legittimavano tali sanzioni o delle modalità con cui esse dovevano essere attuate. A tali incertezze non poteva porre rimedio che l'interpretazione giurisprudenziale la quale infatti fin dall'inizio si mostrò molto attenta e severa nel valutare le cause di legittimità dei provvedimenti. In particolare appare rilevante un orientamento di fondo che incideva direttamente sul difficile rapporto sussistente, anche nel T.U. del 1889, fra la dimensione pubblica dell'impiego comunale, a cui s'è accennato sopra, e le garanzie personali dei singoli impiegati, tutelate appunto dalla neo-istituita giustizia amministrativa. Si tratta dei licenziamenti

disposti dal Consiglio comunale in funzione del buon andamento dell'amministrazione, o mediante la soppressione di un posto superfluo o mediante un radicale riordinamento degli uffici con conseguente riduzione degli organici. In tal caso era possibile procedere anche al licenziamento in massa di impiegati (35), nonostante l'esistenza di convenzioni private circa la durata della nomina: « l'interesse privato non può infatti prevalere a quello pubblico ». All'impiegato restava sempre aperto il ricorso alla giurisdizione amministrativa, la quale era chiamata a giudicare sull'effettiva corrispondenza del provvedimento a giusti motivi di servizio. Restava solo da chiedersi, qualora il Comune disponesse di una pianta organica contenuta nel regolamento, se il provvedimento in questione dovesse o meno consistere in una modifica espressa del regolamento stesso, nelle forme all'uopo stabilite dalla legge comunale (36).

Quanto alla motivazione del licenziamento, essa non era espressamente richiesta, ma la sua necessità derivava indirettamente dal fatto che l'impiegato doveva, comunque, essere posto in condizione di ricorrere alla Giunta provinciale amministrativa e a tal fine doveva poter conoscere i motivi del provvedimento preso nei suoi confronti (37).

(33) C. ASTENGO, *Guida amministrativa* cit., I, 770, che sostiene l'incompetenza del Consiglio di Stato a risolvere la questione, affacciando l'ipotesi che competente fosse, se mai, la suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite. Egli nota soprattutto la contraddizione dei pareri accennati nel testo con la legge amministrativa del 31 marzo 1877, che all'art. 131 tassativamente determina la competenza dei prefetti sulle delibere consiliari. La vigilanza dei prefetti è infatti vigilanza preventiva e « quando diventa repressiva può esprimersi in atto d'imperio ma non di giurisdizione ».

L'Astengo rimanda altresì all'art. 142 della legge comunale e provinciale del 1889 che impone al Comune di non licenziare i propri impiegati senza giusto motivo.

(34) Negli anni precedenti infatti l'autorità giudiziaria dichiarava di non poter scendere all'esame della legittimità dei motivi di licenziamento nello stabilire sulle azioni di danno promosse dagli impiegati. Cfr. G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 132 ss. In ogni caso, resta valida la differenza per cui l'autorità amministrativa può annullare il provvedimento, dando luogo alla riammissione dell'impiegato, mentre l'autorità giudiziaria si limita a pronunciarsi intorno al risarcimento dei danni. Ma vedi sopra tutto la bella sintesi in C. ASTENGO, *Guida amministrativa* cit., I, 768.

(35) G. SAREDO, *La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 137 ss.

(36) C. ASTENGO, *Guida amministrativa* cit., I, 780: « Quando il Consiglio comunale abbia deliberato il licenziamento di alcuni impiegati senza osservare le disposizioni sancite nel capitolato e nel regolamento per la pianta organica degli impiegati, la relativa delibera dev'essere annullata » (parere del Consiglio di Stato, 28 luglio 1885).

(37) Opportunamente poi il SAREDO (*La nuova legge sull'amministrazione* cit., III, 140 ss.) richiama la disposizione speciale dell'art. 12 della legge che dispone l'obbligo della motivazione per il licenziamento del Segretario comunale e ritiene che « per identità di ragioni debba estendersi al licenziamento di qualsiasi altro impiegato » (art. 3 delle disposizioni preliminari del Codice Civile). L'ASTENGO (*Guida amministrativa* cit., I, 775 ss.) sintetizza alcune « massime fondamentali » fissate in materia dal Consiglio di Stato: « 1) che vengano indicate le ragioni del licenziamento o del reclamo contro di esso; 2) che non trattisi di licenziamento per fine ferma; 3) che sia osservato il capitolato o patto speciale ».

Decisivi elementi innovatori sullo stato giuridico degli impiegati locali si riscontrano nella legge del 1902 che contiene nuove norme riguardo ai segretari comunali. È questo il primo intervento legislativo massiccio e diretto nella materia, finora, come s'è visto, lasciata alla disciplina generale della legge comunale. Viene in primo luogo confermata la patente d'idoneità come requisito indispensabile per ottenere la nomina (60). I requisiti precedentemente richiesti dal regolamento della legge comunale del 1889 si trasformano in requisiti per ottenere la patente e la loro lista si allunga e si modifica, comprendendo la prova della maggiore età, della cittadinanza italiana, di non aver subito condanne per i titoli contenuti nell'art. 22 della legge comunale e provinciale 4 maggio 1898 n. 164, di avere sempre tenuto buona condotta morale e civile, di aver ottenuto la licenza liceale o quella d'istituto tecnico, o il diploma di scuola normale superiore, di avere pagato la tassa di lire 40. L'esame per ottenere la patente di idoneità è disciplinato da un regolamento speciale (R.D. 23 giugno 1904, n. 393), il quale per la prima volta stabilisce in dettaglio tutte le modalità dell'esame stesso. Non vi sono sostanziali modifiche nei con-

(60) Nella nuova legge però l'obbligo della patente è tassativo per chiunque e quindi non esistono più categorie privilegiate di cittadini (come gli impiegati di prima e seconda categoria del Ministero dell'Interno e delle Prefetture, secondo l'art. 39 del regolamento 19 settembre 1899 al T.U. dell'anno precedente) che possono accedere direttamente alla nomina a Segretario comunale senza dover sottostare all'apposito esame. (Cfr. *Collezione celerifera* cit., LXXXI, 1, 1902, 928 ss.). Per una valutazione parzialmente contraria di questa decisione, vedi M. SUPINO, *Il segretario comunale. Commento alla legge 7 maggio 1902, n. 144* (Milano 1905), 26-27.

fronti della regolamentazione precedente, tranne che il rapporto fra esponenti dell'autorità centrale ed amministratori locali passa da 2 : 1 a 4 : 1. In base al nuovo regolamento infatti, fanno parte della Commissione il Prefetto (o consigliere delegato o consigliere di prefettura anziano) presidente, un consigliere di prefettura scelto dal Prefetto, un ragioniere di prefettura scelto dal Prefetto, un professore degli istituti scolastici locali, scelto dal Prefetto, il Segretario capo del Comune capoluogo della provincia o un Segretario patentato scelto dal Sindaco del capoluogo stesso (61).

Quanto alla nomina del Segretario da parte del Consiglio comunale, essa deve avvenire, a pena di nullità, a maggioranza assoluta dei consiglieri (62). Tale nomina dà luogo ad un periodo di prova della durata di quattro anni, durante il quale — ad eccezione degli ultimi sei mesi — il Consiglio può deliberare, sempre a maggioranza assoluta, il licenziamento. Esperito il periodo di prova, la nomina acquista carattere di stabilità ed il licenziamento può allora avvenire solo « per motivi che siano stati a cura del Sindaco contestati in iscritto al Segretario stesso, con invito a presentare, pure in iscritto, nel termine di giorni otto, le sue difese »: la delibera relativa a questo punto dovrà essere presa dal Consiglio con l'intervento dei due terzi dei consiglieri. Contro la delibera così attuata è in ogni caso ammesso ricorso alla Giunta provinciale amministrativa e alla IV Sezione del Consiglio di Stato; nelle more del ricorso il Comune non può nominare un nuovo Segretario comunale, se non in via provvisoria.

Se si aggiunge a tutto ciò che l'art. 10 della legge fissa anche un minimo di stipendio per i segretari dei Comuni o Consorzi di Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti (63), si ha l'idea della por-

(61) *Collezione celerifera* cit., LXXXIII, 2 (1904), 1520 (art. 2).

(62) Come per la legislazione precedente, nulla è stabilito quanto alle modalità di scelta del Segretario: può trattarsi di scelta diretta o di scelta per concorso. Va da sé che la libertà in tal modo confidata dalla legge al Comune trova un limite invalicabile in una eventuale normazione che il Comune stesso abbia compiuto della materia in un previo regolamento. Se in esso è stata stabilita la prassi concorsuale, il Comune potrà sottrarsi solo modificando il regolamento stesso. Cfr. M. SUPINO, *Il segretario comunale* cit., 43.

(63) La legge del 1902 risolve in modo definitivo anche un'altra questione relativa al trattamento economico dei Segretari comunali: quella cioè della loro partecipazione agli utili dei « diritti di segreteria ». « A tenore della tabella n. 3 annessa al regolamento 8 giugno 1865, tali diritti si riscuotevano dai Segretari comunali per

tata innovativa dell'intera disciplina che si presenta inequivocabilmente come l'espressione diretta, anche se tarda, delle richieste, proposte e speranze da vari decenni sollevate da più parti in favore dello stato giuridico degli impiegati comunali e soprattutto dei segretari (64).

Non può però neppure stupire che alle maggiori garanzie introdotte a favore di questi ultimi si accompagni anche un più rigoroso controllo da parte dell'amministrazione. Quel che è significativo è tuttavia che tale controllo non sia dalla legge attribuito all'amministrazione comunale che risulta anzi progressivamente spogliata di possibilità d'intervento nei confronti del suo Segretario, ma all'autorità centrale, nella figura del Prefetto, che, a norma dell'art. 6 « su parere conforme della Giunta provinciale amministrativa, può sospendere dall'ufficio il segretario comunale per gravi e comprovati motivi di servizio, di ordine morale o di disciplina, qualora il Consiglio comunale, debitamente invitato ai termini dell'art. 267 della legge comunale e provinciale, non vi provveda nel perentorio termine di giorni venti ». In questo caso il provvedimento di sospensione è definitivo ed è solo dato ricorso alla Sezione IV del Consiglio di Stato, che pronuncia anche in merito.

La maggior parte della strada ormai è compiuta: il Segretario comunale si presenta come funzionario pubblico, tutelato nei suoi interessi, personali e professionali, da rigide garanzie; queste ultime si rivolgono però principalmente contro l'amministrazione comunale (65). L'antica opinione del Minghetti, secondo cui le garanzie del pubblico impiego locale avrebbero richiesto un intervento dell'autorità

proprio conto. Ma il R.D. 25 ottobre 1881 n. 475 li attribuì invece ai Comuni, fatta salvezza per i diritti acquistati anteriormente al detto decreto da quei Segretari che avessero particolari convenzioni col proprio Comune, o a cui per consuetudine rilasciassero detti diritti. Ora l'art. 15 della legge 7 maggio 1902, compiendo una giusta restituzione, attribuisce i diritti per metà ai Comuni e per l'altra metà ai Segretari, *salvi e rispettati gli speciali capitoli in corso* » (E. MAZZOCOLO, *La legge comunale e provinciale annotata etc.*, Milano 1905⁵, 302-303).

(64) Vedi la prima parte degli allegati alla relazione parlamentare per la legge del 7 maggio 1902, che raccoglie le istanze e le petizioni pervenute al Ministero ed alla Commissione parlamentare da parte dei Segretari ed impiegati comunali dal 1870 circa al 1900 (*Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Leg. XXI, Sess. 1901-1902, Documenti*, n. 191/A, pagine 12 ss.).

(65) Sulla legge del 1902, cfr. GHIGI, *La legge 7 maggio 1902 n. 144 sui Segretari e altri impiegati comunali e provinciali* (Roma 1903).

centrale e una corrispondente lesione della libertà comunale, si è compiutamente avverata. Efficienza ed accentramento (seppure sotto specie di controllo e di garanzia) percorrono ormai la stessa strada e la burocrazia comunale si presenta sempre più al servizio dell'esigenza superiore del buon andamento della cosa pubblica, nei confronti del quale, ovviamente, la competenza maggiore spetta all'autorità centrale.

Il discorso regge per quanto riguarda l'intera burocrazia locale poichè la legge del 1902, pur riguardando in misura preminente la figura del Segretario comunale, contiene anche un articolo di grande importanza per tutti gli impiegati comunali. L'art. 9 infatti dispone che « uno speciale regolamento municipale, approvato dalla G.P.A., provvederà intorno allo stato degli impiegati comunali, determinando specialmente: a) il numero, la qualità, lo stipendio di ciascun impiegato e il salario di ciascun inserviente in apposita pianta organica; b) le attribuzioni ed i doveri propri di ogni impiegato e salariato ed i relativi orari; c) le disposizioni riflettenti le debite garanzie di stabilità nell'ufficio per ciascun impiegato, le licenze, i congedi, le aspettative per motivi di salute e le dimissioni; d) le funzioni disciplinari, in armonia con le disposizioni della presente legge e dell'altra sulla giustizia amministrativa. Ogni modificazione al regolamento deve riportare l'approvazione della G.P.A. » (66).

Una prima osservazione generale consente di rilevare che, con questa disposizione, viene resa obbligatoria l'emanazione, da parte del Consiglio comunale, di un regolamento organico della cui esistenza non vi era cenno alcuno nelle leggi precedenti, tanto che esso doveva essere dedotto in via interpretativa e alla stessa interpretazione bisognava ricorrere quanto alle modalità di creazione ed attuazione del regolamento medesimo. Più in particolare va osservato che, ancora per la prima volta, sono indicati dalla legge i contenuti che il regolamento deve avere e ai quali il Comune non si può in alcun modo sottrarre, tanto più che ogni modifica del regolamento è soggetta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

(66) Cfr. E. MAZZOCOLO, *La legge comunale* cit., 305 ss., secondo il quale le « garanzie comuni ai Segretari ed agli altri impiegati comunali » riguardano i seguenti punti: « a) Stato degli impiegati comunali...; b) Inviolabilità delle condizioni di nomina degli impiegati...; c) Rispetto dei diritti acquisiti...; d) Garanzie relative al pagamento degli stipendi...; e) Sequestri e cessioni dello stipendio...; f) Pensioni... ».

Lo stato giuridico dei pubblici impiegati locali comincia ad assumere, con la nuova legge, una dimensione compiuta e ragionevole, mediante il richiamo ai principali elementi della carriera: stipendio, stabilità, orario di lavoro, licenze e congedi, attribuzioni, doveri e relative punizioni disciplinari vengono per la prima volta coordinati in una disciplina unitaria, almeno nell'elencazione che ne viene fatta. Dall'attuazione concreta di queste disposizioni da parte dei singoli comuni — la gran parte dei quali per la verità già da lungo tempo provvedeva direttamente, con propri regolamenti, alle stesse esigenze — dipenderà l'ulteriore evoluzione della disciplina che comunque ormai non si potrà svolgere che lungo una linea di sempre maggiore intervento della legge nazionale e dell'autorità centrale nella fissazione unitaria e uniforme dei caratteri più importanti dell'impiego locale.

Sotto questo profilo, la legge del 1902 contiene un'altra importante innovazione destinata a qualificare ulteriormente, dal punto di vista contenutistico, l'obbligo dei Comuni di « regolamentare » in modo organico la propria amministrazione. L'art. 112 della legge del 1898, ricalcando l'art. 12 del T.U. del 1889 e l'art. 10 della legge del 1865, disponeva che ogni Comune « deve inoltre avere un segretario ed un ufficio comunale ». L'interpretazione costante di tale disposizione è stata per lungo tempo che nessun Comune, per quanto popoloso fosse, potesse avere più di un segretario a responsabilità piena, nel senso che, qualora l'ufficio richiedesse la presenza di più segretari, costoro dovevano essere ordinati gerarchicamente in modo da dipendere da un segretario-capo « il quale da solo assume la direzione e la responsabilità di tutto il servizio amministrativo del Comune » (67). In tal senso, non v'era dubbio che per i segretari subalterni non esistesse l'obbligo della patente nè del possesso degli altri requisiti elencati dalla legge per la figura del Segretario comunale. Ciò era confermato dal fatto che per lungo tempo la giurisprudenza del Consiglio di Stato e le stesse disposizioni interne del Ministero degli Interni esclusero la necessità che il vice-segretario comunale dovesse possedere la patente, considerandolo in tutto e per tutto rientrante nel

(67) M. SUPINO, *Il segretario comunale* cit., 23-24.

novero degli altri impiegati comunali (68). Solo verso la fine del secolo l'orientamento giurisprudenziale mutò, trovando infine una nuova espressione legislativa nella legge del 1902 che disponeva, al Capoverso dello stesso art. 1: «La stessa patente è richiesta per la nomina del vice-segretario quando di esso sia il caso» (69). La ragione di ciò sta nella possibilità prevista che il vice-segretario dovesse, in caso di necessità, sostituire il Segretario nelle funzioni di sua stretta competenza (70).

La novità della disciplina contenuta nella legge del 1902 non sta solo nel fatto che essa introdusse un ulteriore motivo di controllo sull'attività amministrativa del Comune, sottoponendo ad un preventivo esame di idoneità chiunque per un motivo o per l'altro potesse trovarsi a svolgere funzioni ritenute rilevanti per l'ordine pubblico statale, ma soprattutto nella conseguenza che da ciò derivava. Nel fatto cioè di implicare prima un riconoscimento e poi un immediato intervento nella stessa struttura organizzativa interna dell'amministrazione comunale, imponendo espressamente il rispetto di una determinata gerarchia e indicando in tal modo il principio di una via obbligata, uguale per tutti i Comuni, per l'organizzazione dell'ufficio comunale.

(68) M. SUPINO, *Ibid.*, 24.

(69) GHIGI, *La Legge 7 maggio 1902* cit.

(70) Si noti però che tale sostituzione è possibile solo quando il Segretario non sia in ufficio: E. MAZZOCOLO, *La legge comunale* cit., 305; M. SUPINO, *Il segretario comunale* cit., 24.