

<p style="text-align:center"><b>CAPITOLO I</b></p> <p style="text-align:center"><b>IL SEGRETARIO COMUNALE:</b></p> <p style="text-align:center"><b>ORIGINI E COMPARAZIONE CON ALTRI</b></p> <p style="text-align:center"><b>ORDINAMENTI</b></p>
---

### **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”.*<sup>1</sup>

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,

---

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

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”<sup>2</sup>; 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.<sup>3</sup>

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.

---

<sup>2</sup> *Il cancelliere*, in Lessico Universale Italiano, Treccani, Roma, 1978

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

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 lombardo<sup>4</sup>; al *cancelliere archiviario* nel Regno delle Due Sicilie<sup>5</sup>; al *segretario* della Toscana e delle province pontificie<sup>6</sup>; 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 monarchici<sup>7</sup>, 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

---

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

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

<sup>6</sup> MANUELE, *Il processo di evoluzione storica*, cit., pag. 19.

<sup>7</sup> PETRACCHI A. – *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Neri Pozza editore, Milano, 1962

bipolarità delle funzioni (statuale 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 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”.*<sup>8</sup>

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 italiana<sup>9</sup>.

## **I.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.

---

<sup>8</sup> MANUELE, *Il processo di evoluzione storica*, cit, p. 13

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

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, inteso come ente che svolge una propria vita amministrativa, coordinata con quella di un movimento più vasto che la controlla.<sup>10</sup>

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.”<sup>11</sup>*

In particolare, i cancellieri delle comunità lombarde, fin dal 1740, possono vantare una loro tradizione storica

---

<sup>10</sup> CALASSO, *Il Comune*, in Enciclopedia del Diritto, vol. VIII, 169.

<sup>11</sup> 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.

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.<sup>12</sup>

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.

---

<sup>12</sup> MOZZARELLI C., *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia Teresiana (1749-1758)*, Bologna, 1982, 48.

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.<sup>13</sup>

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.

### **I.3. IL 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 proprietari.<sup>14</sup>

La nomina del segretario viene affidata ai consigli comunali, ed è soggetta all'approvazione

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> GUAZZA G., *Le riforme in Piemonte nella prima metà del settecento*, Modena, 1957, vol. I, pp. 145-146, vol. II, pp. 331 e segg.

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<sup>15</sup>.

E' con “*II 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.

---

<sup>15</sup> Idem, p. 75.

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 amministrate 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 *"Cadestraro"* (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 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”*<sup>16</sup>, ovvero sia un cardine

---

<sup>16</sup> TRUINI A., cit., p. 2238.

*“del sistema autoritario di governo disegnato da Carlo Emanuele II e completato da Vittorio Amedeo”<sup>17</sup>.*

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*

---

<sup>17</sup> PETRACCHI A., cit., p. 42.

*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”.*<sup>18</sup>

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 sabauda del 1775, cardine del sistema autoritario di governo dell’epoca, perfettamente inserito fra i notabili della realtà socio-economica della comunità.

---

<sup>18</sup> MANUELE, *Il processo di evoluzione storica*, cit., p. 17

Non va dimenticato, inoltre, che in questa fase storica era la legge statale e non già 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. IL 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 Prefetto<sup>19</sup>, una rievocazione della figura del vecchio Intendente. Fu cancellato, con la quarta costituzione dell'anno VIII-1800, il principio di rappresentatività elettiva negli enti locali<sup>20</sup>: la nomina del sindaco e dei consiglieri venne, infatti, accentrata prima nelle mani del console e poi dell'imperatore.<sup>21</sup>

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

---

<sup>19</sup> MEOLI C., *Il prefetto nell'ordinamento italiano. Profili storico-istituzionali*, Nocchioli, Firenze, 1984, p. 5.

<sup>20</sup> G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana*, Roma, Giuffrè, 2009.

<sup>21</sup> AIMO P., *L'Italia napoleonica*, introduzione a ISAP, *L'Amministrazione nella storia moderna*, vol. I, Milano, 1985.



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.<sup>22</sup>

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.

---

<sup>22</sup> 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.”*<sup>23</sup>

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

---

<sup>23</sup> MANUELE S., cit., p. 22.

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.<sup>24</sup>

## **I.5. IL SEGRETARIO DELLA RESTAURAZIONE IN PIEMONTE.**

Con la Restaurazione delle monarchie assolute,<sup>25</sup> i Principi attueranno una politica accentratrice ed oppressiva, pur non potendo ignorare le riforme legislative, amministrative e di costume realizzate 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

---

<sup>24</sup> PETRACCHI A., cit., p. 55

<sup>25</sup> HANAGAN M., cit.

diviene pertanto l'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 deverrà 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”*.<sup>26</sup>

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

---

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

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 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.<sup>27</sup>

### **I.5.1. LE RIFORME ALBERTINE DEL 1838.**

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 quanto attiene all'ordinamento locale, sancisce l'emanazione di una serie di norme, che porteranno alla concessione della Costituzione del 1848.

---

<sup>27</sup> *Repertorio di amministrazione pubblica*, Stamperia Araldi, Torino, 1860

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.<sup>28</sup>

*“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 modo prescritto”* (art. 94), di servire *“il consiglio nelle sue deliberazioni, rogandone gli atti con fedeltà, ed in*

---

<sup>28</sup> TOMIROTTI A., *La figura del segretario comunale nell’ultimo secolo*, in *L’Amministrazione italiana*, n. 3, 1974

*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 RATTAZZI 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 preparazione<sup>29</sup>, impegnato com'era nel fondamentale problema politico 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

---

<sup>29</sup> ROMANO A., *Il Comune nel "Trattato di Orlando"*, Milano, 1908, p. 503,

pre-unitari ed accentuare le divisioni tra le popolazioni italiane.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

Autorevoli tesi sostenevano, in particolare, l'esigenza di una disciplina diversificata a seconda, appunto, dell'entità demografica degli enti locali e la

---

<sup>30</sup> BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Rivista amministrativa*, 1959, p. 535

<sup>31</sup> *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale ordinata ad uso degli impiegati*, Tipografia eredi Botta, Torino, 1859

<sup>32</sup> POLLARD S., *L'unificazione dell'Italia*, in *Storia d'Europa*, vol. V, Einaudi, Torino, 1996, pp. 151-152

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 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.*”<sup>33</sup>

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

---

<sup>33</sup> MANUELE S., *Il processo di evoluzione storica*, cit., p. 28

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* 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”<sup>34</sup>.*

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

---

<sup>34</sup> SAREDO, *La legge sull'Amministrazione comunale e provinciale*, vol. II, UTET, 1902, p. 508,

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 nel dibattito politico-parlamentare del periodo.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>ASTENGO C., *Guida amministrativa*, Milano, Utet, 1865