

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
1 / 2023

GENNAIO - MARZO

Il Segretario Comunale ed i suoi limiti: “garante” ma non “gestore”

Riccardo Cabazzi

DOI: 10.13130/2723-9195/2023-1-123

Il Segretario generale è una figura che garantisce (anche) un controllo indipendente sull'attività degli enti locali. Pertanto, alla luce di questa sua funzione, oltre a quella di coordinamento e di sovrintendenza, non può avocare a sé atti gestori della dirigenza, se non in caso di inadempimento. Il TAR Calabria, con sentenza n. 1653/2022, ha dichiarato illegittima, per incompetenza relativa, l'aggiudicazione di un appalto disposta con provvedimento del Segretario, anziché del dirigente preposto.

The Municipal Secretary and his limits: "guarantor" but not "manager"

The Secretary-General ensures (also) an independent control over the activities of local authorities. Therefore, in the light of this function, in addition to that of coordination and oversight, he/she cannot advocate acts of management, except in the event of default. The Administrative Tribunal (TAR) of Calabria, by judgment n. 1653/2022, has declared illegitimate, for relative incompetence, the award of a contract with a decision taken by the Secretary-General rather than the responsible Public Officer.

Sommario. 1. Il Segretario tra apicalità, fiduciarietà e necessaria salvaguardia della legalità e del buon andamento dell'ente locale; - 2. La dirigenza negli enti locali: inquadramento e rapporto con l'organo politico; - 3. Segretario e dirigenza: mero coordinamento o possibile interferenza?; - 4. Considerazioni conclusive. La necessaria salvaguardia delle competenze gestorie dirigenziali.

1. Il Segretario tra apicalità, fiduciarietà e necessaria

salvaguardia della legalità e del buon andamento dell'ente locale

Nel caso di specie una società è ricorsa al TAR Calabria impugnando il provvedimento con cui il Segretario del Comune di Trebisacce ha aggiudicato una gara di appalto. Egli aveva avocato a sé il relativo provvedimento, di competenza del dirigente preposto, in quanto quest'ultimo si trovava in conflitto di interesse. La questione di diritto, su cui il giudice amministrativo si è espresso, ha quindi riguardato la legittimità del suddetto atto, con riferimento al lamentato vizio di incompetenza. Ciò premesso, giova quindi una ricostruzione dogmatica degli aspetti più rilevanti.

Si consideri, anzitutto, che la posizione del Segretario si connota per il fatto che, benché questo sia, a tutti gli effetti, un funzionario del Ministero dell'Interno, instaura con gli enti locali un rapporto di servizio, tanto da dipendere funzionalmente dal Sindaco o dal Presidente della provincia^[1]. Come noto, si tratta di un soggetto di natura neutrale, deputato allo svolgimento di compiti di carattere tecnico-professionale e consultivo^[2]. Invero, il Segretario rappresenta il “delicato” punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali^[3], da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro.

Quanto a questo ultimo profilo assume, in particolare, il ruolo di garante della legalità e dell'imparzialità^[4] dell'operato dell'amministrazione^[5]. Il Segretario è infatti precipuamente preposto alla verifica della conformità dell'azione amministrativa comunale (e provinciale) alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. È altresì nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza^[6], salvo diversa e motivata determinazione dell'organo di indirizzo. Ancora, riveste, *ex lege*, il ruolo di “regista” dell'intero sistema dei controlli interni^[7] di cui all'art. 147 bis e ss. TUEL e, in particolare, di quello successivo di regolarità amministrativo contabile, finalizzato a verificare la legittimità dell'azione dell'ente^[8]. Da ultimo, la terzietà della figura del Segretario si può ricavare anche dalla invalsa prassi per cui egli è spesso nominato componente monocratico (o collegiale) dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari, sì da garantire che sia un soggetto estraneo ed apicale ad esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei dipendenti del comune^[9].

Nondimeno, al summenzionato tratto tipico dell'apicalità si affianca inoltre il

carattere della fiduciarità dell'incarico conferito. Il Segretario, infatti, cessa dalle proprie funzioni al termine del mandato amministrativo, benché continui ad esercitarle, in regime di *prorogatio*, anche oltre tale scadenza, e fatta comunque salva la possibilità di rinnovo da parte del successivo Sindaco. Questo meccanismo di c.d. *spoils system* attenuato^[10] deriva – oltre che da ragioni storiche – anche dal fatto che il Segretario è tenuto a svolgere un'attività di supporto e propositiva nei confronti degli organi collegiali dell'ente, con cui direttamente si interfaccia. Egli non indica o sostiene obiettivi specifici, posto che non è tenuto all'adesione agli orientamenti politici di chi lo nomina, e nemmeno alla condivisione dei fini perseguiti dall'amministrazione. Prospetta invece al Sindaco e alla Giunta quali obiettivi possono essere legittimamente inclusi tra i risultati che questi intendono perseguire. Ed è proprio in questo interstizio che si colloca l'azione del Segretario comunale in relazione a quella (e ben distinta) degli organi politici; ovvero nell'individuazione, nei ranghi della legittimità, delle modalità più efficienti ed efficaci per realizzare quanto previsto negli atti programmatici. Da ciò discende, di converso, che il Segretario dovrebbe altresì fungere da “argine” in grado di precludere le perseguite finalità politiche ove queste non soddisfino un concreto e generale interesse pubblico.

2. La dirigenza negli enti locali: inquadramento e rapporto con l'organo politico

Ciò posto, ai fini di una più compiuta disamina della figura del Segretario, è necessario considerare che ogni ente locale è dotato della dirigenza o delle posizioni organizzative (per i comuni più piccoli^[11]). A costoro – cui sono attribuiti poteri e risorse necessari – spetta, ai sensi dell'art. 107 TUEL, la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, nonché l'adozione degli atti che hanno rilevanza verso l'esterno^[12]. Anche il personale dirigenziale ha un legame fiduciario con l'organo politico, posto che i relativi incarichi sono conferiti a tempo determinato, con provvedimento motivato del sindaco, ai sensi dell'art. 50, comma 10 del TUEL. Tuttavia, molte volte, tale legame supera lo stesso concetto di fiduciarità^[13]. Si deve infatti osservare che, negli enti locali, dove i Sindaci sono scelti direttamente dai cittadini e vi è concentrazione della responsabilità politico-amministrativa su di un unico soggetto, la pressione sulla

dirigenza è più forte, in quanto strumentale al mantenimento del rapporto con gli elettori. Pertanto, tracciare una linea netta di confine tra la sfera politica e quella dei dirigenti appare, nella prassi, spesso complesso. Alla luce quindi di tale maggior condizionamento, la separazione funzionale prevista dal TUEL tra organi di indirizzo, da una parte, e organi di gestione, dall'altra, pare potersi meglio riqualificare quale rapporto di interconnessione^[14].

3. Segretario e dirigenza: mero coordinamento o possibile interferenza?

Quaestio iuris della sentenza in commento attiene quindi al rapporto sussistente tra i dirigenti ed il Segretario. Da una lettura, in combinato disposto, degli artt. 107 commi 2, 4 e 97 comma 2 lett. d) del TUEL emerge un chiaro ordine nell'assegnazione delle competenze^[15], tale per cui le funzioni gestionali sono attribuite ai dirigenti e, solo in mancanza di questi ultimi, possono essere assegnate al Segretario. Qualsiasi deroga a tale attribuzione gestoria è ammessa solo in presenza di espresse e specifiche disposizioni di legge. Il Segretario, invece, si limita a sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e a coordinarne l'attività.

Questo sistema si staglia su un perfetto equilibrio tra l'esigenza autonomistica, da una parte, e la necessità di un controllo indipendente sull'ente locale, dall'altra; i dirigenti, infatti, non possono ingerirsi nelle competenze del Segretario, né, a sua volta, quest'ultimo, ha modo di esercitare le attribuzioni dei primi. In linea con questa ricostruzione, sovviene anche l'art. 101 del CCNL^[16] dirigenti funzioni locali, benché non menzionato dal TAR Calabria. Secondo tale previsione: «l'assunzione delle funzioni di segretario comunale comporta compiti di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento delle loro attività, tra i quali la sovrintendenza alla gestione complessiva dell'ente». Conferisce inoltre al Segretario: «l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempimento». Ciò a ribadire che il Segretario non è un soggetto gestore^[17]; egli è infatti tenuto al mero coordinamento dell'attività dei dirigenti, ai fini di assicurare unità di intenti nel perseguimento degli obiettivi politici prefissati negli atti programmatori. Diversamente, smarrirebbe il suo storico ruolo di “snodo^[18]” tra politica e gestione, nonché di

“guida” imparziale dell’azione amministrativa dell’ente^[19].

4. Considerazioni conclusive. La necessaria salvaguardia delle competenze gestorie dirigenziali.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sviluppate, il provvedimento di aggiudicazione di una gara d’appalto adottato dal Segretario, in luogo del dirigente competente, è da ritenersi affetto da illegittimità per incompetenza relativa. Questa la conclusione lapidaria cui è addivenuto il TAR Calabria. Quanto inoltre alla deduzione del Comune resistente secondo cui il Segretario avrebbe legittimamente esercitato il potere di avocazione ex art. 101 CCNL citato^[20], il TAR osserva come non si sarebbe ravvisato alcun inadempimento da parte del dirigente preposto, unica ipotesi (residuale) tale da giustificare un atto di gestione da parte del Segretario.

In conclusione, quindi, ad oggi le norme del TUEL (97 e 107) consentono di demarcare chiaramente le funzioni dei dirigenti da quelle segretariali, come sopra illustrate. La pronuncia in esame, nel ribadire tale distinzione, ricorda come un’invasione di tali competenze da parte del Segretario comporterebbe, inevitabilmente, un’identità (anche di funzioni) tra soggetto coordinatore e soggetto coordinato, con una conseguente perdita di autonomia gestoria in capo all’ente^[21]. Invero, mentre il Segretario è pur sempre incardinato presso il Ministero dell’Interno, la dirigenza mantiene invece – come noto – un rapporto di servizio con il comune o la provincia.

1. Su questo tema si rimanda alla nota pronuncia, Corte Cost., sent. 22 febbraio 2019, n. 23.
2. Per una ricostruzione più compiuta della figura del Segretario comunale nell’ordinamento giuridico italiano si vedano: C. Napoli, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell’ente locale. Una nuova forma di «bicefalismo» per i segretari comunali e provinciali?*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, 501 e ss.; S. De Götzen, *L’affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, in *Le Regioni*, 2, 2019, p. 487 e ss.; A. Mirotti, *Considerazioni sulla tormentata figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 4/2020.
3. Sul tema, si richiamano le osservazioni di: F. Pizzolato - P. Costa, *Le autonomie territoriali fra principi europei e tradizioni costituzionali comuni*, in P. Carnevale - E. Castorina - G. Grasso - R. Manfrellotti (a cura di), *L’Europa dei tre disincanti. Liber Amicorum per*

CERIDAP

Giovanni Cocco, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 711 e ss.

4. Al Segretario è inoltre attribuita la funzione rogatoria, con riferimento ai contratti nei quali l'ente è parte e di autenticazione delle scritture private e degli atti unilaterali nell'interesse dell'ente stesso (art. 97, comma 4, lett. c) T.U.E.L.). È pacifico che tale funzione è strettamente connessa alla posizione di neutralità ed imparzialità di chi la svolge. In questo senso e, sempre in riferimento alla figura del Segretario, vedasi: T. Tessaro, *Una moderna araba fenice. Focus sullo status e ruolo del segretario comunale*, in *Comuni d'Italia*, n. 9/2018.
5. È stato rivolto all'ANAC un quesito circa l'applicabilità al Segretario comunale dell'art. 14 del D.lgs. 33/2013 (Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali) ed, in particolare, degli obblighi di pubblicazione aventi ad oggetto le dichiarazioni reddituali e patrimoniali (art. 14, co. 1, lett. f). L'Autorità ha risposto in senso positivo, considerando che le funzioni di Segretario implicano l'esercizio di compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane e strumentali "ritenuti di elevatissimo rilievo", tipici delle figure dirigenziali di livello apicale, analogamente a quelle di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001. Proprio tali compiti, nell'ottica della sentenza della Corte Cost. sent. n. 20/2019, sono quindi presupposto per l'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f). La pronuncia della Corte ha infatti confermato che il Segretario comunale è figura apicale con un delicato ruolo istituzionale, essendogli attribuiti importanti compiti a garanzia dell'imparzialità dell'attività amministrativa. Vedasi: Deliberazione ANAC, n. 1202 del 18 dicembre 2019.
6. Con riferimento a tale ruolo, si è assistito ad una sorta di schizofrenia normativa da parte del legislatore. Questo ha infatti dapprima previsto, con l'introduzione dell'art. 1 comma 7 della L. 190/2012, che: «negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione», così estendendone le funzioni. Successivamente, tuttavia, il legislatore ha altresì previsto l'abolizione della figura del Segretario, ad opera della riforma Madia (art. 11 comma 1 lett. b) n. 4, L. 7 agosto 2015, n. 124, rubricato deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). La Corte ha però dichiarato illegittima la suddetta normativa nella parte in cui ha previsto che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previa acquisizione del parere reso in sede di conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di conferenza Stato-Regioni. Il riferimento è a: Corte Cost., sent. 25 novembre 2016, n. 251. Lo schema attuativo della riforma Madia aveva previsto che la figura del Segretario fosse sostituita da quella di un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa. Per approfondimenti relativi alla sentenza della Corte vedasi, in particolare: R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi*, n. 3/2017.
7. Il graduale rafforzamento dell'apparato dei controlli ha visto contrapposti il valore/bene dell'equilibrio finanziario, da una parte, e quello autonomistico, dall'altra. I due sarebbero

quindi inconciliabili proprio in quanto l'autonomia degli enti è di carattere politico-democratico, segnatamente nella realtà territoriale di riferimento. In tal senso argomenta: C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020. Sul bilancio quale bene pubblico vedasi, *ex multis*, Corte Cost., sent. n. 20 luglio 2016, n. 184. Stante la suddetta contrapposizione, il ruolo del Segretario non può che assumere una centrale rilevanza; è peraltro lui stesso che, nei comuni con popolazione superiore 15.000 abitanti, coadiuva il Sindaco nell'annuale trasmissione alla Corte dei Conti del referto sul sistema dei controlli interni, ai sensi dell'art. 148 TUEL.

8. Su questo tema, vedasi il contributo di C. Amato, *Il ruolo del Segretario comunale e i controlli interni nelle autonomie locali*, Libellula Università e Ricerca, Lecce, 2015.
9. Su questo punto vedasi anche quanto affermato dall'ANAC, con delibera n. 700 del 23 luglio 2019. In particolare, l'Autorità ha affermato che: «è auspicabile che le pubbliche amministrazioni e gli enti interessati, laddove possibile, distinguano la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza da quella di componente dell'Ufficio procedimenti disciplinari, soprattutto nelle amministrazioni e negli enti di maggiori dimensioni e nel caso in cui l'UPD sia organo monocratico».
10. Su questo tema si rinvia, oltre che agli Autori menzionati nella nota n. 2, a: M. Gorlani, *I segretari comunali e lo "spoils system": un compromesso non semplice (e non convincente) per una figura dai profili multiformi. Nota a sent. C. Cost. 22 febbraio 2019 n. 23*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, p. 284 e ss. Si noti che quando il Segretario comunale cessa dalle proprie funzioni, al mutare del Sindaco, vede garantita la propria stabilità giuridica ed economica, sia dalla permanenza dell'iscrizione all'Albo, sia dal meccanismo della disponibilità. Ciò (anche) a presidio del fatto che, con il pretesto del suo timore di vedere compromesso il rapporto fiduciario con l'amministrazione, il Segretario possa essere strumentalizzato come soggetto che assicuri sempre e comunque la gestione politica dietro di esso. Tanto più che, ai sensi dell'art. 100 del TUEL, egli può essere revocato con provvedimento motivato del Sindaco, seppur previa deliberazione della Giunta e limitatamente alla violazione dei doveri d'ufficio.
11. Le funzioni gestionali del Segretario, sebbene previste dal medesimo articolo 97, comma 4, del d.lgs. 267/2000, sono solo di natura eventuale, suppletiva, transeunte e recessiva. Tale disposizione, pur integrando una sorta di clausola in bianco, si dà consentire, in linea di principio (per ragioni di flessibilità organizzativa), l'affidamento al Segretario di funzioni gestionali, va infatti temperata con altre disposizioni affermatrici di principi di ordine generale, come quella secondo cui i compiti c.d. di amministrazione attiva spettano ai dirigenti e non possono essere loro sottratti se non in virtù di una norma primaria espressa. Pertanto, l'attribuzione al Segretario di funzioni dirigenziali può avvenire solo previo accertamento dell'assenza di adeguate figure professionali interne e, comunque, in via temporanea. Ciò ad evidenziare chiaramente che la strada dell'affidamento di compiti gestori ai Segretari è percorribile solo in via transitoria, e in casi eccezionali. In questo senso, vedasi, *ex multis*, Cons. St. sent. 25 settembre 2006, n. 5625; Cass. civ. sent. 12

luglio 2007, n. 13708.

12. Sulla complessità di tracciare una compiuta separazione tra le funzioni della dirigenza pubblica e quelle della politica, ai fini della miglior cura dell'interesse pubblico, si riportano alcune interessanti considerazioni del Prof. Carrozza: «*La separatezza tra attività di gestione "tecnica" e attività "politica", introdotta nel nostro Paese dalla riforma cassesiana del 1993, continua a costituire una sorta di unicum, privo di imitazioni in altri ordinamenti europei. Si può certamente discutere a lungo se tale soluzione sia in qualche modo già contenuta, quantomeno in nuce, nel testo dell'art. 97 Cost. voluto dai costituenti, o se si tratti piuttosto di uno sviluppo che nel 1947 non si poteva neppure immaginare, rispondendo esso ad un'esigenza – quella di limitare l'influenza e lo strapotere delle segreterie dei partiti nella vita del paese – nata negli anni Ottanta ed esplosa nei primi anni novanta del secolo scorso. Essa ha dato luogo a normative controverse, dimostrando che una separazione netta tra politica e amministrazione (e dunque tecnica gestionale) non è così semplice da realizzare [...] E' difficile immaginare di poter indirizzare senza conoscere i problemi gestionali; ed è altrettanto difficile immaginare che l'attuazione di un indirizzo (la gestione tecnico – amministrativa) sia del tutto ininfluyente sulle scelte politiche...*» Cfr. P. Carrozza, *Tecnica e politica: la necessaria complementarità*, in G. Grasso (a cura di) *Il Governo tra tecnica e politica, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Como, 20 novembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 83, 84.
13. È stato tuttavia osservato, sul punto, che la Corte costituzionale ha offerto al legislatore alcuni strumenti ermeneutici idonei ad orientarne i futuri interventi sulla dirigenza in senso conforme al dettato costituzionale. Questo a garanzia che i dirigenti siano sottratti alle influenze dei partiti politici. Strumenti funzionali a tale risultato sono, tra gli altri: una adeguata durata dell'incarico, la costante valutazione dei risultati conseguiti, la subordinabilità dell'eventuale (motivato) atto di revoca dell'incarico al controllo giurisdizionale. Invero, in un contesto storico ed organizzativo nel quale la debolezza della dirigenza rappresenta una costante resta sempre attuale il rischio di nuovi tentativi espansivi da parte della maggioranza politica, oltre le proprie funzioni di indirizzo politico amministrativo. In tal senso: L. Panzeri, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system alla definizione del rapporto tra politica e amministrazione*, in G. Grasso (a cura di) *Il Governo tra tecnica e politica, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Como, 20 novembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 263, 264.
14. Per una disamina critica sul tema vedasi: A. Patroni Griffi, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione*, Jovene, Napoli, 2002, p. 2 ss.
15. Il tenore letterale delle norme del TUEL (ma anche del D.Lgs. 165/2001) non può che suffragare la tesi sostenuta dal TAR Catanzaro, secondo cui i compiti di gestione sono riservati alla dirigenza e, solamente in via suppletiva ed eventuale, al Segretario. Il menzionato art. 107 prevede (comma 1) infatti che: «*la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di*

organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo». Medesimi significato e ratio quelli di cui all'art. 4 TUPI, secondo cui: *«ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo»*. Tali attribuzioni, tornando al TUEL (art. 107 comma 4), possono essere derogate *«soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative»*. Ancora, si osservi che, ai sensi dell'art. 97 comma 4 lett. c), il Segretario può esprimere il parere di regolarità tecnica e quello di regolarità contabile, in relazione alle sue competenze, nel solo caso in cui l'ente non sia dotato di dirigenti/responsabili di servizi. Pertanto, non solo, in generale, tutti gli atti gestori, bensì anche, nello specifico, anche i pareri ex art 49 TUEL sulle proposte di deliberazione di Giunta e di Consiglio sono tipicamente dirigenziali e, solo residualmente, segretariali. Alla luce della suddetta ricostruzione, se è quindi pur vero che l'art. 97 TUEL, comma 4, lett. c) prevede che *«il Segretario esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti conferitagli dal Sindaco»*, non sembra che questi atti normativi dell'ente possano legittimamente incaricarlo di funzioni dirigenziali. Ciò in quanto si porrebbero in evidente contrasto con le norme del TUEL (e del TUPI) suesposte. Piuttosto, l'art. 97 comma 4 lett. c) appare come una norma di chiusura “elastica” che permette al Segretario di assumere la sua connotazione funzionale di soggetto a “geometria variabile”.

16. Al riguardo, il recente orientamento applicativo dell'ARAN AFL7 (2021) ha tentato di fornire chiarimenti in merito al coordinamento tra i compiti di sovrintendenza previsti, per il Segretario comunale, dall'art. 101, comma 1, del CCNL 17.12.2020 e le funzioni dirigenziali ex art. 97 comma 4 del TUEL. L'Autorità ha precisato, in particolare, che la citata disciplina del nuovo CCNL esplicita un sistema di compiti e responsabilità segretariali coerente con le disposizioni legislative del D.lgs. 267/2000 in materia di dirigenza. Tuttavia, l'ANAC non si è espressa con riguardo al potere di avocazione riconosciuto in sede contrattuale al Segretario, rimandando alle scelte auto regolamentari degli enti la risoluzione delle eventuali problematiche scaturenti dalla sovrapposizione di competenze; *«rispetto alle problematiche esposte, dunque, poiché le stesse attengono a scelte regolamentari connesse agli assetti organizzativi la scrivente Agenzia, ratione materiae, non può fornire specifici orientamenti applicativi»*. Problematiche che, ad avviso dello Scrivente, discendono (anche e soprattutto) dalla ambivalente natura della figura segretariale, a cavallo tra manager e soggetto neutrale.
17. Perviene alle medesime conclusioni la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, sent. 20 novembre 2019, n. 182: *«al Segretario sono attribuite funzioni meramente consultive e di assistenza agli organi del comune – la cui ampiezza, peraltro, è delimitata dalla introduzione della figura del Direttore generale – e di coordinamento dell'attività dei dirigenti, ma non certo funzioni di amministrazione attiva»*.
18. In questo senso vedasi: A. Scarsella, *I compiti di collaborazione del segretario comunale con gli organi di governo: un tertium genus fra funzioni di indirizzo e di gestione?*, in *Comuni*

di Italia, 9/18, secondo cui: «posto che il sistema di distinzione delle funzioni gestionali da quelle di indirizzo politico è ormai acquisito nel nostro ordinamento [...] la necessità di una figura di snodo tra le due sfere (politica e tecnica) appare indispensabile. A tale figura non può non essere attribuita una funzione di garanzia complessiva del corretto funzionamento del sistema. Si tratta di figure apicali, prive di competenze gestionali, a cui sono affidati “compiti di coordinamento e di precisazione dell’indirizzo degli organi politici”; che hanno un ruolo “di snodo tra indirizzo politico e gestione”; che contribuiscono “alla fissazione di atti di indirizzo adeguati rispetto alle capacità di gestione degli organi amministrativi” e ad “indirizzare, pur senza intromettersi nelle decisioni, l’azione della dirigenza amministrativa».

19. In tal senso vedasi: P. Canaparo, *La questione della legittimità del conferimento dei compiti gestionali al segretario comunale*, in *Comuni d’Italia*, 11-12, 2017, p. 60 e ss.
20. Molti commentatori criticano tale disposizione contrattuale. Tra i molti, vedasi, in particolare: L. Olivieri, *Segretari comunali: Il potere di avocazione è del tutto estraneo al modello manageriale*, in www.segretariocomunalivigbenzi.it, 9 febbraio 2021, secondo cui: «l’avocazione ricorre quando il superiore gerarchico attragga a sé un affare di competenza dell’inferiore. Se c’è competenza comune e promiscua, non si prospetta alcuna deroga, ma se è prevista una competenza specifica, l’avocazione necessita un fondamento di legge. Questo perché nel diritto amministrativo vige il principio dell’inderogabilità delle competenze per effetto della riserva di legge prevista dall’art. 97 Cost». Tanto più, sostiene l’Autore, che: «nell’ordinamento locale, a rafforzare il principio di autonomia e responsabilità della dirigenza, esiste una norma di legge, quindi superiore ed inderogabile dai contratti, posta appunto a stabilire la specificità delle competenze dei dirigenti, l’esclusività della loro responsabilità e, in ultima analisi, l’inderogabilità del loro assetto e cioè l’articolo 107, commi 2, 4 e 6, del TUEL».
21. In questo senso si veda la significativa sentenza della Cass. civ., sent. 12 giugno 2007, n. 13708 vertente sulla revoca, da parte del Segretario, del potere dirigenziale di provvedere sull’istanza di un privato volta ad ottenere una concessione edilizia. Secondo tale pronuncia: «l’attribuzione legislativa al Segretario comunale di compiti di sovrintendenza di coordinamento dell’attività del dirigente, non può essere intesa, per ragioni di coerenza sistematica, nel senso che tali compiti implicino un potere di sostituzione del dirigente. Un siffatto potere, da un lato, comporterebbe deroga alle attribuzioni di quest’ultimo, in contrasto con l’esplicito limite che la legge prevede in proposito, dall’altro determinerebbe violazione della regola di diretta responsabilità del dirigente rispetto all’atto di esercizio di una funzione specificamente attribuitagli». Inoltre, più recentemente vedasi Cass. civ., sent. 28 giugno 2022, n. 20730 la quale statuisce che «non vi sono disposizioni che prescrivano una responsabilità diretta dei dirigenti locali verso il Segretario comunale il quale ha, invece, solo compiti di coordinamento delle loro attività e di sovrintendenza dello svolgimento delle relative funzioni».