

Il Segretario comunale tra legalità, organizzazione e innovazione: il governo strategico del capitale umano negli enti locali

21 Ottobre 2026

Giuseppe Fiorillo, Clemente Lombardi

Il Segretario comunale tra legalità, organizzazione e innovazione: il governo strategico del capitale umano negli enti locali

Abstract

L'articolo analizza il ruolo del Segretario comunale nel processo di trasformazione degli enti locali, evidenziandone la funzione strategica quale presidio di legalità e, al contempo, quale figura centrale nei processi organizzativi e di innovazione amministrativa. In un contesto caratterizzato da crescente complessità istituzionale, evoluzione normativa, digitalizzazione e necessità di valorizzare le competenze interne, il Segretario è chiamato a superare una concezione meramente tradizionale della propria funzione, assumendo un ruolo di coordinamento, impulso e supporto alla direzione strategica dell'ente.

Particolare attenzione è dedicata al governo del capitale umano, inteso come leva essenziale per accrescere capacità amministrativa, qualità dei servizi e capacità di innovazione. Lo scritto esamina, in questa prospettiva, il rapporto tra legalità e performance organizzativa, sottolineando come la corretta applicazione delle regole debba integrarsi con una visione orientata agli obiettivi, alla gestione delle competenze, alla formazione e alla valorizzazione delle professionalità.

Ne emerge una figura di Segretario comunale capace di coniugare garanzia istituzionale e managerialità, promuovendo modelli organizzativi più flessibili, competenti e innovativi. Il governo strategico delle persone diviene così parte integrante della capacità dell'ente locale di affrontare il cambiamento e di generare valore pubblico.

Dalla funzione di garanzia alla capacità di governare l'organizzazione

La trasformazione della pubblica amministrazione ha progressivamente modificato il modo di intendere il ruolo del Segretario comunale. La figura che, nella tradizione amministrativa, era prevalentemente associata alla verbalizzazione degli organi collegiali, alla funzione rogatoria e all'assistenza giuridico-amministrativa è oggi inserita in un contesto caratterizzato da crescente complessità organizzativa, dalla necessità di assicurare risultati misurabili, dalla digitalizzazione dei processi e dalla continua evoluzione del quadro normativo.

In questo scenario, il Segretario non può essere considerato esclusivamente come il custode formale della legalità degli atti. La sua funzione si sviluppa lungo una dimensione più ampia, nella quale legalità, organizzazione, coordinamento, controllo e innovazione diventano componenti di un'unica capacità istituzionale.

Il tema assume particolare rilievo con riferimento al personale; la qualità dell'azione amministrativa dipende infatti non soltanto dalle risorse finanziarie e strumentali disponibili, ma soprattutto dalle competenze, dalla professionalità e dalla capacità organizzativa delle persone che operano nell'ente.

Il personale, pertanto, non può essere considerato soltanto come una componente della spesa corrente; esso rappresenta il principale fattore attraverso il quale l'amministrazione trasforma risorse, norme e indirizzi politici in servizi concreti per la collettività.

Da questa prospettiva emerge il concetto di **governance del capitale umano**: non una gestione diretta e indistinta delle risorse umane da parte del Segretario, bensì la capacità di assicurare coerenza tra programmazione, organizzazione, competenze, responsabilità, controlli e risultati.

Il punto di equilibrio è essenziale: il Segretario deve coordinare senza accentrare, garantire senza sostituirsi, controllare senza trasformare il controllo in gestione.

E' proprio in questo spazio che si colloca la sua moderna funzione istituzionale.

Il fondamento costituzionale: buon andamento, imparzialità e organizzazione

Il punto di partenza è rappresentato dall'articolo 97 della Costituzione, che collega l'organizzazione dei pubblici uffici ai principi di buon andamento e imparzialità.

La norma costituzionale non si limita a imporre il rispetto formale della legge. Essa richiede che l'amministrazione sia costruita in modo tale da poter perseguire efficacemente l'interesse pubblico.

Il **buon andamento** implica efficienza, efficacia, economicità e capacità di produrre risultati.

L'**imparzialità**, invece, richiede che l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni pubbliche siano sottratti a condizionamenti arbitrari e siano fondati su criteri trasparenti, oggettivi e coerenti con l'interesse pubblico.

Da ciò deriva una conseguenza significativa: la buona amministrazione non può essere separata dalla **buona organizzazione**.

Un procedimento amministrativo nel quale siano chiaramente individuati competenze, responsabilità, tempi e controlli è contemporaneamente più efficiente e più rispettoso della legalità.

La legalità, quindi, non rappresenta un elemento esterno rispetto all'organizzazione. È una delle condizioni attraverso le quali l'organizzazione stessa può funzionare correttamente.

In questo quadro assume particolare importanza la distinzione tra **indirizzo politico e gestione amministrativa**; gli organi politici individuano gli obiettivi e gli indirizzi generali dell'ente; i dirigenti e i responsabili dei servizi traducono tali indirizzi in attività amministrativa concreta.

L'articolo 107 del TUEL 18 agosto 2000, n. 267 rappresenta uno dei principali riferimenti di questa separazione, attribuendo ai dirigenti la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Il Segretario deve quindi operare all'interno di questa architettura, evitando due rischi contrapposti: il **primo** consiste nel trasformarlo in una sorta di **super dirigente**, con una competenza generale sulla macchina amministrativa; il **secondo** consiste nel ridurlo a un semplice verificatore formale della correttezza degli atti.

La sua funzione si colloca in una posizione diversa: **governare le connessioni** tra le diverse componenti dell'organizzazione e **garantire l'equilibrio istituzionale e organizzativo**.

Il ruolo del Segretario comunale: garanzia, assistenza e coordinamento

L'articolo 97 del TUEL citato costituisce il nucleo centrale della disciplina della funzione del Segretario, il quale svolge compiti di **collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa** nei confronti degli organi dell'ente, con particolare riferimento alla conformità dell'azione amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti.

A questa funzione si affiancano le attribuzioni relative alla sovrintendenza e al coordinamento dell'attività dei dirigenti, secondo quanto previsto dall'ordinamento.

La disposizione evidenzia dunque una caratteristica fondamentale della figura: il Segretario opera contemporaneamente sul piano **giuridico** e su quello **organizzativo**.

Queste due dimensioni, tuttavia, non devono essere confuse con una posizione di superiorità gerarchica nei confronti della dirigenza.

Il Segretario non è il capo dei dirigenti: la sua funzione di sovrintendenza e coordinamento non si traduce automaticamente in un potere generale di sostituzione o di avocazione.

Dette funzioni sono certamente di indubbia rilevanza nell'organizzazione, ma, precisa la sentenza **“non comportano un generale potere di sovraordinazione”** nei confronti dei dirigenti o responsabili di servizio.

Non essendo il segretario comunale un superiore gerarchico dei vertici delle strutture, conseguentemente non è investito di **“una responsabilità diretta in ordine allo svolgimento dei singoli procedimenti amministrativi affidati alla competenza gestionale degli uffici”**.

Pertanto, non si può invocare una **responsabilità amministrativa** a carico del segretario comunale per eventuali vicende gestionali dannose, per violazione di generici doveri di **“vigilanza sull'intera attività dell'apparato amministrativo”**.

La responsabilità può emergere solo in presenza di **“uno specifico obbligo giuridico la cui violazione abbia causalmente determinato il danno contestato”**, situazione che nel caso di specie non si è verificata.

L'art. 107 TUEL, però, assegna ai dirigenti la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e, soprattutto, l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Ne deriva una distinzione fondamentale: **sovrintendere e coordinare non significa gestire al posto dei dirigenti**.

Il Segretario acquista autorevolezza non perché può adottare tutti gli atti dell'ente, ma perché è in grado di assicurare che ciascun soggetto eserciti correttamente le proprie competenze.

La vera forza della funzione di sovrintendenza consiste, quindi, nella capacità di **far funzionare il sistema senza appropriarsi delle funzioni del sistema**.

Questa impostazione assume particolare rilevanza anche nella gestione del personale: una corretta **governance** non consiste nel sottrarre autonomia ai dirigenti e ai responsabili, ma nel creare le condizioni affinché essi siano responsabilizzati, coordinati e sottoposti a controlli coerenti con le rispettive competenze.

Ne deriva un modello nel quale il Segretario rappresenta lo **“snodo”** istituzionale tra indirizzo politico e gestione amministrativa: collabora con gli organi politici, coordina l'attività dei dirigenti, presidia la legalità, favorisce l'integrazione organizzativa e promuove l'innovazione, ma non diviene il titolare indistinto della gestione.

Ne deriva una concezione moderna del Segretario quale **“garante organizzativo della legalità”**.

Il Segretario come garante dell'organizzazione

La legalità amministrativa non riguarda esclusivamente il singolo provvedimento: essa riguarda anche il modo nel quale l'amministrazione è organizzata.

Un'organizzazione nella quale le competenze siano sovrapposte, le responsabilità indefinite e i processi privi di controllo presenta inevitabilmente maggiori rischi di illegittimità, inefficienza e disfunzione.

Il Segretario può quindi contribuire alla costruzione di una vera **legalità organizzativa**. Ciò significa verificare che:

- le competenze siano chiaramente distribuite;
- le responsabilità siano individuabili;
- i procedimenti siano adeguatamente strutturati;
- i controlli siano coerenti con i rischi;
- i flussi informativi siano efficienti;
- le funzioni non siano indebitamente concentrate;
- gli obiettivi siano collegati alle risorse disponibili.

Il valore aggiunto del Segretario non consiste quindi nell'intervenire su ogni singolo procedimento, ma nel contribuire a creare un sistema nel quale ciascun soggetto sappia **che cosa deve fare, con quali responsabilità e secondo quali regole**.

La garanzia della legalità diventa così una componente della qualità organizzativa.

Dalla gestione del personale alla governance del capitale umano

Il passaggio più significativo riguarda il modo di concepire il personale; la tradizionale amministrazione delle risorse umane tendeva a concentrarsi su assunzioni, trattamento economico, presenze, assenze, progressioni e adempimenti.

La moderna **governance** del personale richiede invece una visione più ampia: il problema non è soltanto amministrare le persone, ma comprendere **quali competenze servano all'ente per realizzare i propri obiettivi**.

La **governance** del capitale umano comprende quindi:

- programmazione dei fabbisogni;
- organizzazione degli uffici;
- reclutamento;
- formazione;
- sviluppo delle competenze;
- valutazione;
- performance;
- benessere organizzativo;
- prevenzione dei rischi;
- digitalizzazione;
- gestione del cambiamento.

Il Segretario non deve necessariamente svolgere direttamente tutte queste attività; il suo compito consiste piuttosto nel favorire la loro **integrazione all'interno di un disegno organizzativo unitario**.

La differenza tra **gestione e governance** può essere sintetizzata in due domande.

La **gestione** chiede: **“Come amministrare questa risorsa?”**

La **governance** chiede: **“Come organizzare persone, competenze e responsabilità affinché l’ente possa raggiungere i propri obiettivi?”**

E’ soprattutto nella seconda dimensione che emerge la funzione strategica del Segretario.

Programmare il personale significa programmare la capacità amministrativa

La programmazione del personale non può essere ridotta a un esercizio contabile.

La domanda non dovrebbe essere soltanto quante persone l’ente possa assumere, ma quali professionalità siano necessarie per raggiungere gli obiettivi istituzionali.

Un Comune può avere un numero di dipendenti apparentemente adeguato e, contemporaneamente, non possedere le competenze necessarie per affrontare le nuove esigenze amministrative.

Si pensi alle competenze digitali, informatiche, finanziarie, tecniche, progettuali, ambientali, europee e relative alla gestione dei dati e alla sicurezza informatica.

Il problema diventa quindi qualitativo prima ancora che quantitativo.

La programmazione dei fabbisogni deve collegarsi alla programmazione strategica dell’ente; il Segretario può contribuire proprio a questo raccordo, favorendo una lettura integrata tra:

obiettivi dell’ente ? struttura organizzativa ? competenze necessarie ? fabbisogno di personale ? formazione ? risultati.

In questo modo la programmazione del personale cessa di essere un adempimento burocratico e diventa uno strumento di **capacity building istituzionale**.

Il sistema dei controlli: dal controllo dell’atto al controllo del processo

Il sistema dei controlli interni costituisce un ulteriore ambito nel quale la funzione del Segretario assume particolare rilievo.

Il controllo amministrativo non dovrebbe essere concepito esclusivamente come attività successiva e repressiva; un controllo efficace deve essere, quando necessario, preventivo e concomitante, ma soprattutto deve essere proporzionato ai rischi.

La domanda non dovrebbe essere: **“Come possiamo controllare tutto?”**

Dovrebbe essere: **“Dove si concentrano i rischi maggiori e quali controlli sono realmente necessari?”**

Da questa impostazione deriva il passaggio dal **controllo sull’atto** al **controllo sul processo**; controllare soltanto l’atto finale può significare intervenire quando l’errore si è già prodotto.

Controllare il processo significa invece individuare preventivamente le criticità, correggere le procedure e ridurre la possibilità che l’errore si ripeta; il controllo diventa quindi uno strumento di apprendimento organizzativo.

Anticorruzione e trasparenza come strumenti di qualità

La prevenzione della corruzione non può essere ridotta alla produzione di documenti e adempimenti.

Molti rischi corruttivi sono infatti collegati a vulnerabilità organizzative; tra queste possono rientrare:

- concentrazione eccessiva delle funzioni;
- assenza di segregazione dei compiti;
- conflitti di interesse;
- carenza di controlli;
- opacità dei processi;
- insufficiente circolazione delle informazioni;
- carenza di competenze specialistiche.

La prevenzione diventa quindi una questione organizzativa.

Anche in questo ambito il Segretario può svolgere una funzione trasversale, collegando legalità, trasparenza, controlli e organizzazione.

L'obiettivo dovrebbe essere trasformare la prevenzione della corruzione da **adempimento burocratico a cultura amministrativa**.

Una buona organizzazione riduce infatti anche il rischio di comportamenti impropri.

Autonomia organizzativa e vincoli normativi

La gestione del personale degli enti locali è caratterizzata dalla presenza di numerosi vincoli normativi; essi riguardano, tra l'altro, reclutamento, spesa, trattamento economico, incarichi, incompatibilità, contrattazione, trasparenza e prevenzione della corruzione.

Il rischio è che l'organizzazione venga percepita come una continua attività di adattamento a vincoli esterni. La prospettiva dovrebbe essere diversa.

Il vincolo giuridico non deve essere necessariamente considerato un ostacolo, ma può diventare un **parametro di progettazione**.

Il compito del Segretario è anche quello di individuare, all'interno della cornice normativa, le soluzioni organizzative concretamente praticabili.

La legalità non coincide con la ricerca della soluzione più restrittiva; coincide con la ricerca della **soluzione possibile e sostenibile nell'ambito dell'ordinamento**.

Piccoli Comuni e l'elasticità della funzione del Segretario

Il tema assume particolare rilievo nei piccoli enti; la ridotta dotazione organica può rendere difficile una rigida separazione delle competenze.

In tali contesti il Segretario può essere chiamato a svolgere una funzione particolarmente intensa di coordinamento, assistenza e supporto.

Proprio per questo, tuttavia, occorre prestare attenzione al rischio di sovrapposizione tra funzioni di garanzia e funzioni gestionali; quando lo stesso soggetto partecipa alla costruzione di una decisione, la gestisce e successivamente è chiamato a verificarne la correttezza, può emergere un problema di **conflitto funzionale**.

La flessibilità organizzativa non deve quindi diventare confusione delle responsabilità.

La soluzione non consiste nel negare ogni possibile attribuzione ulteriore al Segretario, ma nel verificare caso per caso la compatibilità delle funzioni, la struttura dell'ente e la concreta distribuzione delle responsabilità.

Performance e valore pubblico

La **governance** del personale deve necessariamente confrontarsi con la performance.

La valutazione non dovrebbe essere considerata soltanto come strumento per determinare la componente accessoria della retribuzione; essa dovrebbe diventare un meccanismo di orientamento dell'organizzazione.

Il ciclo ideale può essere rappresentato come segue: **obiettivi strategici ? obiettivi operativi ? responsabilità ? risorse ? indicatori ? risultati ? valutazione**.

Tuttavia, anche questo modello presenta un rischio: trasformare la performance in una produzione di indicatori privi di reale significato.

Misurare tutto non significa necessariamente misurare bene; l'obiettivo finale deve essere quello di comprendere quale **valore pubblico** venga effettivamente prodotto dall'attività amministrativa.

Un'amministrazione può raggiungere tutti gli obiettivi formalmente assegnati e, allo stesso tempo, non migliorare concretamente la vita dei cittadini.

La performance deve quindi essere collegata alla qualità dei servizi, all'impatto delle politiche pubbliche e alla capacità dell'ente di rispondere ai bisogni della comunità.

Formazione e sviluppo delle competenze

La formazione costituisce uno degli strumenti più importanti della governance del personale.

La trasformazione tecnologica e normativa rende infatti impossibile considerare le competenze come un patrimonio statico; il dipendente pubblico deve essere messo nelle condizioni di aggiornare continuamente le proprie conoscenze.

La formazione dovrebbe essere collegata ai fabbisogni reali dell'ente e riguardare, oltre agli aspetti giuridici e amministrativi, anche:

- competenze digitali;
- gestione dei dati;
- project management;
- leadership;
- comunicazione;
- sicurezza informatica;
- prevenzione dei rischi;
- gestione dei fondi europei;
- innovazione organizzativa.

La formazione, pertanto, non deve essere considerata semplicemente un costo: è un investimento sulla **capacità amministrativa futura**.

Digitalizzazione e intelligenza artificiale: governare il cambiamento

La trasformazione digitale rappresenta oggi uno dei principali fattori di cambiamento degli enti locali; digitalizzare, tuttavia, non significa semplicemente sostituire il documento cartaceo con quello elettronico.

La vera trasformazione digitale richiede la revisione dei processi; un procedimento inefficiente, se digitalizzato senza essere riprogettato, rimane inefficiente: cambia lo strumento, non cambia il modello organizzativo.

Il Segretario può contribuire a governare questo passaggio, verificando che l'innovazione sia accompagnata da:

- revisione dei processi;
- formazione;
- sicurezza;
- protezione dei dati;
- tracciabilità;
- accountability;
- individuazione delle responsabilità;
- controllo umano.

La questione diventa ancora più significativa con l'intelligenza artificiale; l'utilizzo dell'IA nella pubblica amministrazione può migliorare l'analisi dei dati, automatizzare attività ripetitive e supportare il personale.

Ma introduce anche nuovi interrogativi. **Chi risponde di una decisione erroneamente supportata da un algoritmo? Come viene garantita la trasparenza? Come vengono gestiti i dati utilizzati dal sistema? Come vengono prevenuti errori, discriminazioni o risultati non verificabili?**

La risposta non può consistere nella semplice delega alla tecnologia, che indubbiamente può assistere il decisore, ma la responsabilità dell'azione amministrativa deve rimanere chiaramente individuabile.

Da qui deriva un principio essenziale: **l'innovazione amministrativa deve essere governata, non semplicemente adottata.**

Il Segretario come leader istituzionale del cambiamento

Da quanto esposto emerge una possibile evoluzione della figura del Segretario, il quale nel futuro dovrà certamente conservare una solida competenza giuridica, ma dovrà affiancarla con capacità organizzative, relazionali, digitali ed economico-manageriali, diventando anche il **regista istituzionale del cambiamento.**

Non si tratta di trasformare il Segretario in un dirigente, si tratta di ampliare la capacità di leggere l'amministrazione come un sistema complesso.

Il Segretario può diventare un **leader istituzionale del cambiamento**; la sua leadership, però, non deriva dal potere di impartire ordini a tutti gli uffici.

Deriva dalla capacità di mettere in relazione soggetti diversi, anticipare criticità, costruire soluzioni, favorire il coordinamento e mantenere l'azione amministrativa entro i confini della legalità.

La vera autorevolezza non nasce dall'accentramento delle competenze; nasce dalla capacità di far funzionare correttamente quelle degli altri.

Ciò significa possedere competenze non esclusivamente giuridiche, ma anche:

- organizzative;
- economico-finanziarie;
- digitali;
- relazionali;
- manageriali;
- di project management.

Questa evoluzione non comporta l'abbandono della tradizionale funzione giuridica; al contrario, la competenza giuridica diventa ancora più importante proprio perché l'innovazione introduce nuovi rischi.

Il punto non è scegliere tra **legalità e innovazione**, ma comprendere che una buona innovazione amministrativa è necessariamente un'innovazione legalmente sostenibile.

Il rapporto con il Sindaco: collaborazione e autonomia

Una delle caratteristiche più delicate della posizione del Segretario deriva dal rapporto con l'organo politico.

Il Segretario collabora con il Sindaco e con gli organi dell'ente, ma nello stesso tempo svolge una funzione di garanzia della legalità; questa posizione genera inevitabilmente una tensione istituzionale.

La collaborazione non può trasformarsi in acquiescenza: la vera assistenza giuridico-amministrativa consiste anche nella capacità di segnalare che una determinata soluzione non è giuridicamente sostenibile.

Ma il ruolo del Segretario non dovrebbe fermarsi al semplice: **“Questo non si può fare.”**

Una moderna leadership giuridico-istituzionale dovrebbe condurre a una risposta diversa: **“Questa soluzione non è praticabile in questa forma; queste sono le ragioni e queste sono le alternative compatibili con l'ordinamento.”**

Questa capacità distingue il controllo meramente burocratico dall'**assistenza istituzionale di qualità.**

Il rischio della sovrapposizione delle funzioni

L'evoluzione della figura del Segretario presenta anche alcuni rischi: il **primo** è quello dell'**indeterminatezza funzionale**; quanto più numerose diventano le funzioni attribuite al Segretario, tanto maggiore diventa il rischio che egli venga individuato come il soggetto chiamato a risolvere ogni criticità dell'ente.

Personale, anticorruzione, controlli, contratti, organizzazione, procedimenti e supporto agli organi politici possono progressivamente concentrarsi sulla stessa figura.

Una simile concentrazione rischia di compromettere il corretto equilibrio dell'organizzazione.

Il principio da preservare è quindi quello della **responsabilità distribuita**; ogni soggetto deve essere responsabile delle funzioni che l'ordinamento gli attribuisce.

Il Segretario deve assicurare che il sistema funzioni, ma non può diventare il sostituto permanente dell'intero apparato.

Un modello di governance fondato su cinque dimensioni

Alla luce delle considerazioni svolte è possibile individuare cinque dimensioni attraverso le quali leggere il ruolo del Segretario.

1. Legalità

Garantire che l'organizzazione e l'attività amministrativa siano coerenti con il quadro normativo.

2. Organizzazione

Favorire una distribuzione chiara di competenze, responsabilità e processi.

3. Controllo

Promuovere controlli proporzionati, integrati e orientati al rischio.

4. Competenze

Favorire formazione, responsabilizzazione e sviluppo professionale.

5. Innovazione

Accompagnare la trasformazione digitale e organizzativa assicurandone sostenibilità giuridica, organizzativa ed etica.

Il modello può essere sintetizzato nella seguente sequenza:

LEGALITÀ ? ORGANIZZAZIONE ? COMPETENZE ? INNOVAZIONE ? RISULTATI ? VALORE PUBBLICO

Il Segretario opera trasversalmente lungo questo percorso; non è necessariamente il titolare di ogni singola fase. E' il soggetto che può contribuire a mantenerle **coerenti tra loro**.

Il Segretario come garante della capacità amministrativa

Il ruolo del Segretario comunale nella **governance** del personale non può più essere letto secondo una concezione esclusivamente formalistica.

La complessità dell'amministrazione contemporanea impone una lettura più ampia della funzione.

Il Segretario continua a essere un presidio di legalità, ma la legalità che deve contribuire a garantire non riguarda soltanto il singolo atto; riguarda anche:

l'organizzazione;

la corretta distribuzione delle responsabilità;

la qualità dei processi;

l'efficacia dei controlli;

la capacità dell'ente di valorizzare le proprie competenze;

infine, la capacità di affrontare il cambiamento tecnologico senza perdere di vista i principi fondamentali dell'azione amministrativa.

In questo senso, il Segretario non deve diventare un dirigente sovraordinato ai dirigenti; al contrario, la sua autorevolezza istituzionale cresce proprio quando rispetta e fa rispettare la distinzione delle competenze.

La funzione di sovrintendenza non deve trasformarsi in gestione sostitutiva: il coordinamento non deve diventare avocazione. Il controllo non deve trasformarsi in paralisi.

La garanzia non deve diventare accentramento.

Il vero valore aggiunto della funzione consiste nella capacità di **far funzionare il sistema senza appropriarsi delle funzioni del sistema.**

Questa impostazione è coerente con l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, secondo cui l'evoluzione della funzione del Segretario verso più incisivi compiti di legalità non comporta una competenza generale sulla gestione dell'ente né un generalizzato potere sostitutivo o di firma in luogo dei dirigenti.

La prospettiva più moderna è dunque quella di un Segretario quale **garante della capacità amministrativa dell'ente**; una figura capace di collegare:

legalità e organizzazione;

organizzazione e competenze;

competenze e innovazione;

innovazione e risultati;

risultati e valore pubblico.

Il passaggio decisivo è quindi quello: dal controllo dell'atto alla **qualità del processo**; dalla gestione del personale alla **governance delle competenze**; dall'adempimento alla **capacità amministrativa**; dalla digitalizzazione alla **trasformazione organizzativa**; dalla semplice osservanza delle regole alla **costruzione di un'amministrazione capace di produrre valore pubblico.**

In definitiva, la sfida della moderna funzione del Segretario comunale non consiste nell'avere più poteri, ma nell'esercitare meglio quelli che l'ordinamento gli attribuisce.

Il Segretario diventa così il **punto di connessione istituzionale** tra indirizzo politico, organizzazione amministrativa, dirigenza, controlli, legalità e innovazione.

Non il capo assoluto della macchina comunale, ma il soggetto che contribuisce a renderla **coerente, responsabile, legalmente sostenibile e capace di cambiare.**

È in questa capacità di coniugare **garanzia e innovazione, autonomia e coordinamento, controllo e fiducia, legalità ed efficienza** che può essere individuato il vero significato contemporaneo della funzione del Segretario comunale.

Il rapporto con la dirigenza e i responsabili dei servizi

La **governance** del personale richiede una corretta delimitazione dei ruoli.

L'art. 107 TUEL attribuisce ai dirigenti la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e il potere di organizzazione delle risorse umane. Il Segretario, pertanto, non dovrebbe sovrapporsi alla dirigenza, ma assicurare il coordinamento complessivo dell'organizzazione.

Il rapporto tra Segretario e dirigenti deve essere improntato a:

- chiarezza delle responsabilità;
- coordinamento;
- circolazione delle informazioni;
- condivisione degli obiettivi;

- monitoraggio;
- prevenzione dei conflitti organizzativi.

Il coordinamento non equivale a gerarchia assoluta.

Il Segretario deve favorire una **leadership istituzionale**, capace di mettere in relazione le diverse strutture dell'ente e di evitare che l'amministrazione si trasformi in una sommatoria di uffici separati.

Questo è particolarmente importante negli enti complessi, nei quali i problemi amministrativi assumono sempre più frequentemente carattere trasversale.

Un progetto di digitalizzazione, ad esempio, coinvolge contemporaneamente personale, contratti, privacy, trasparenza, sicurezza informatica, bilancio e organizzazione. Nessun settore può affrontarlo isolatamente.

Il Segretario può quindi assumere il ruolo di **integratore organizzativo**.

Il sistema dei controlli interni

La funzione del Segretario si intreccia inevitabilmente con il sistema dei controlli interni: l'art. 147 TUEL 267 del 2000 stabilisce che gli enti locali organizzino il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione e prevede la partecipazione del Segretario, del direttore generale ove previsto, dei responsabili dei servizi e delle unità di controllo.

Il controllo, tuttavia, non dovrebbe essere interpretato come attività meramente repressiva, ma deve essere:

- preventivo, quando necessario;
- concomitante;
- orientato al rischio;
- proporzionato;
- finalizzato al miglioramento.

La finalità ultima del controllo non è “trovare l'errore”, ma **ridurre la probabilità che l'errore si produca e aumentare la qualità delle decisioni**.

In questo senso, il Segretario può contribuire alla costruzione di un modello di controllo che sia parte integrante dell'organizzazione: un sistema nel quale il controllo interviene esclusivamente alla fine del procedimento rischia di essere inefficiente: quando l'illegittimità viene rilevata, il danno organizzativo o finanziario potrebbe essere già prodotto.

La vera sfida è dunque passare **dal controllo sull'atto al controllo sul processo**.

Legalità e anticorruzione: da adempimento a cultura organizzativa

Un ulteriore ambito di responsabilità riguarda la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

La prevenzione del rischio corruttivo non può essere affidata esclusivamente alla produzione di documenti, misure e procedure. Il rischio corruttivo nasce spesso da vulnerabilità organizzative quali:

- eccessiva concentrazione di potere;
- assenza di rotazione o di segregazione delle funzioni;
- procedimenti poco trasparenti;
- conflitti di interesse;
- controlli insufficienti;
- carenza di competenze;
- opacità dei flussi informativi.

Il Segretario, proprio in ragione della sua posizione trasversale, può contribuire a trasformare la prevenzione della corruzione in una vera **politica di qualità organizzativa**.

La legalità diviene così una componente della buona amministrazione e non un elemento estraneo all'efficienza.

E' significativo, in questa prospettiva, che la stessa ricostruzione istituzionale del ruolo del Segretario evidenzia la connessione tra assistenza giuridico-amministrativa, coordinamento della dirigenza, prevenzione della corruzione, trasparenza e controlli interni.

La gestione del personale tra autonomia organizzativa e vincoli giuridici

Uno dei problemi più delicati consiste nell'individuare un equilibrio tra autonomia organizzativa dell'ente e rispetto dei vincoli normativi.

Il legislatore ha progressivamente introdotto numerosi limiti relativi a:

- spesa di personale;
- reclutamento;
- trattamento economico;
- contrattazione integrativa;
- incarichi;
- responsabilità;
- trasparenza;
- incompatibilità;
- anticorruzione.

Il rischio è che l'organizzazione venga percepita come una semplice attività di adattamento a una serie di vincoli esterni.

La prospettiva dovrebbe invece essere opposta: **il vincolo giuridico deve essere trasformato in parametro di progettazione organizzativa.**

Il Segretario può svolgere una funzione decisiva proprio nella ricerca dei margini di autonomia presenti all'interno della cornice normativa; non si tratta di **"aggirare"** il vincolo, ma di comprenderne la *ratio* e costruire soluzioni organizzative compatibili.

Il ruolo del Segretario nei piccoli enti

La questione assume particolare rilevanza nei piccoli Comuni.

In tali realtà, la carenza di personale rende spesso difficile garantire una piena specializzazione delle funzioni. Il Segretario può quindi essere chiamato a svolgere un ruolo particolarmente intenso di coordinamento e supporto.

Ma proprio nei piccoli enti emerge un problema delicato: **quanto può estendersi la funzione del Segretario senza compromettere la distinzione tra ruolo di garanzia e ruolo gestionale?**

La normativa consente, in determinate condizioni, l'attribuzione al Segretario di ulteriori funzioni. Anche la giurisprudenza ha riconosciuto che, in presenza dei presupposti previsti dall'ordinamento, possono essergli attribuite funzioni relative al personale.

Occorre però evitare che la situazione emergenziale diventi ordinaria: l'attribuzione sistematica di compiti gestionali al Segretario rischia infatti di produrre un **conflitto funzionale**; lo stesso soggetto potrebbe trovarsi a partecipare alla formazione di una decisione, gestirla e successivamente svolgere funzioni di controllo o assistenza sulla medesima attività.

La soluzione non può essere uniforme per tutti gli enti, ma deve essere individuata attraverso una corretta progettazione organizzativa, verificando competenze, dimensioni, struttura e concreta distribuzione delle responsabilità.

Performance e valorizzazione del personale

La **governance** del personale non può prescindere dal tema della performance: la valutazione dovrebbe essere concepita non come mero strumento di attribuzione della retribuzione accessoria, ma come **strumento di orientamento dell'organizzazione**.

Una buona politica della performance dovrebbe collegare: **obiettivi strategici - obiettivi operativi – responsabilità – risorse – indicatori – risultati - valutazione**.

In questo ciclo il Segretario può svolgere una funzione di raccordo tra indirizzo politico e apparato amministrativo.

Il problema critico consiste nell'evitare che la performance diventi un esercizio burocratico fondato sulla produzione di indicatori privi di effettiva capacità rappresentativa.

Un'amministrazione può raggiungere tutti gli obiettivi formalmente assegnati e, tuttavia, non migliorare realmente i servizi ai cittadini.

La vera **performance** dovrebbe quindi misurare non soltanto ciò che l'amministrazione produce, ma anche **il valore pubblico che essa genera**.

Formazione e sviluppo delle competenze

La trasformazione digitale e organizzativa rende centrale il tema della formazione.

Il personale pubblico non può essere considerato statico: le competenze necessarie oggi potrebbero non essere sufficienti domani.

La formazione deve pertanto diventare parte integrante della pianificazione strategica.

Il Segretario può favorire una logica secondo la quale la formazione venga collegata:

- ai fabbisogni dell'ente;
- alle innovazioni normative;
- alla digitalizzazione;
- alla prevenzione del rischio;
- alla qualità dei procedimenti;
- allo sviluppo della leadership;
- alle competenze trasversali.

La formazione non dovrebbe essere vista come un costo, ma come un investimento sulla capacità amministrativa.

In questo senso, la previsione del D.Lgs. n. 165/2001 relativa alla migliore utilizzazione delle risorse umane e allo sviluppo professionale mantiene una evidente attualità.

Digitalizzazione e intelligenza artificiale: la nuova frontiera della governance

L'innovazione tecnologica sta modificando profondamente il modo di lavorare delle amministrazioni.

La digitalizzazione non consiste semplicemente nella sostituzione del documento cartaceo con quello elettronico. Essa comporta una revisione dei processi.

Un processo inefficiente, se digitalizzato senza essere riprogettato, rimane inefficiente: semplicemente diventa un processo inefficiente digitale.

Il Segretario può quindi assumere una funzione di **governance del cambiamento**, verificando che l'innovazione tecnologica sia accompagnata da:

- revisione dei processi;
- formazione del personale;
- sicurezza;
- protezione dei dati;

- tracciabilità;
- accountability;
- controllo umano;
- chiarezza delle responsabilità.

La questione diventa ancora più delicata con l'introduzione dell'intelligenza artificiale.

L'utilizzo di sistemi di IA nell'amministrazione può migliorare produttività, analisi dei dati e supporto alle decisioni, ma pone interrogativi giuridici e organizzativi: **chi risponde dell'errore prodotto da un sistema automatizzato? Come viene garantita la trasparenza? Come viene evitata la discriminazione algoritmica? Quale ruolo conserva il funzionario?**

La risposta non può essere affidata alla tecnologia.

Il principio da salvaguardare è quello della **responsabilità umana della decisione amministrativa**.

L'innovazione deve quindi essere governata, non semplicemente adottata.

Il Segretario come “change manager” istituzionale

Profili critici: il rischio di una sovrapposizione di funzioni

Il modello delineato presenta tuttavia alcune criticità.

La **prima** riguarda l'ampiezza delle funzioni attribuibili al Segretario; la figura del Segretario è caratterizzata da una particolare elasticità funzionale: accanto alle attribuzioni direttamente previste dalla legge possono aggiungersi funzioni derivanti dallo statuto, dai regolamenti o da specifici incarichi.

Questa flessibilità può rappresentare una risorsa, ma può anche produrre una **indeterminatezza del ruolo**.

Il rischio è che il Segretario diventi il soggetto chiamato a **“risolvere tutto”**: personale, anticorruzione, controlli, contratti, organizzazione, procedimenti, supporto agli organi politici.

Una simile concentrazione può compromettere la specializzazione e, soprattutto, creare sovrapposizioni con le competenze della dirigenza.

La soluzione **non è limitare** artificialmente la funzione del Segretario, ma **definire con chiarezza responsabilità e confini**.

Secondo profilo critico: il rapporto con l'organo politico

Un'altra questione riguarda il rapporto fiduciario con il Sindaco; il Segretario è nominato dal Sindaco e, contemporaneamente, svolge funzioni di garanzia della legalità dell'azione amministrativa.

Questa particolare posizione produce una tensione istituzionale fisiologica.

Il Segretario deve collaborare con l'organo politico, ma non può trasformare la collaborazione in acquiescenza.

La vera collaborazione istituzionale consiste anche nella capacità di dire **“no”** quando una soluzione non è giuridicamente sostenibile, offrendo però, ove possibile, una soluzione alternativa conforme all'ordinamento.

In questa prospettiva, la funzione di assistenza giuridico-amministrativa non deve essere interpretata come una funzione meramente notarile.

Il Segretario non deve limitarsi a dire: **“Questo non si può fare.”** Deve essere in grado di spiegare: **“Questo non si può fare in questa forma; queste sono le ragioni e queste sono le possibili soluzioni conformi alla legge.”**

E' questa la differenza tra **controllo burocratico** e **leadership giuridico-istituzionale**.

Terzo profilo critico: controllo e fiducia organizzativa

Un'organizzazione sottoposta a controlli eccessivamente pervasivi rischia di sviluppare comportamenti difensivi.

Il funzionario potrebbe essere indotto a chiedersi non **“qual è la soluzione migliore per il cittadino?”**, ma **“quale soluzione riduce maggiormente il mio rischio personale?”**.

E' il fenomeno della cosiddetta **amministrazione difensiva**.

Il Segretario deve quindi costruire un sistema nel quale controllo e fiducia siano complementari.

Il controllo deve concentrarsi sui procedimenti ad alto rischio, sugli snodi decisionali più delicati e sulle anomalie significative, evitando una burocratizzazione indiscriminata; la cultura organizzativa dovrebbe passare **dal controllo come sospetto al controllo come strumento di miglioramento**.

Il Segretario Comunale nel TUEL: una funzione poliedrica

L'art. 97 TUEL costituisce la disposizione centrale; il comma 2 attribuisce al Segretario compiti di collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, con particolare riferimento alla conformità dell'azione amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti.

Il comma 4 aggiunge una funzione di particolare rilievo organizzativo: il Segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo il caso in cui sia stato nominato il direttore generale.

Il dato normativo evidenzia quindi una duplice dimensione: **giuridica**, quale presidio di legalità, e **organizzativa**, quale elemento di coordinamento della macchina amministrativa.

Queste due dimensioni non devono essere considerate separatamente. La **legalità amministrativa**, infatti, non consiste soltanto nel rispetto astratto delle norme, ma rappresenta anche una condizione di qualità dell'organizzazione. Un procedimento correttamente progettato, caratterizzato da competenze definite, responsabilità chiare, tempi monitorati e controlli adeguati, è contemporaneamente più efficiente e maggiormente rispettoso della legalità.

Questo profilo è essenziale perché rafforza e rende attuale la tesi di fondo: il Segretario Comunale è una figura di **garanzia, coordinamento e sovrintendenza**, ma non è un dirigente **“sovraordinato”** ai dirigenti e non dispone di un generale potere di **avocazione**.

Il **Consiglio di Stato, con la sentenza della Sezione II del 13 maggio 2024, n. 4278**, ha chiarito che l'evoluzione della funzione del Segretario verso compiti più incisivi di controllo della legalità non determina una competenza generale su tutte le attività gestionali dell'ente, né un generalizzato potere di firma al posto dei dirigenti. Il potere sostitutivo, inoltre, è sottoposto ai principi di legalità e tipicità e può essere esercitato esclusivamente nei casi e nei limiti previsti dall'ordinamento.

Anche l'esercizio del potere sostitutivo è subordinato ai principi di legalità e tipicità e può avvenire soltanto nei casi e nei limiti previsti dall'ordinamento.

Questa impostazione consente di individuare un principio fondamentale: **sovrintendere non significa sostituirsi; coordinare non significa gestire; garantire non significa accentrare**.

E' proprio questa distinzione che consente di comprendere il significato contemporaneo della funzione del Segretario.

La sentenza della **Corte dei Conti - Sezione Centrale d'Appello, n. 176 del 23 luglio 2026**, afferma un principio di particolare rilievo: il Segretario comunale non è gerarchicamente sovraordinato ai dirigenti e non esercita poteri gestionali o di vigilanza generale sui procedimenti amministrativi. Di conseguenza, non può essere ritenuto responsabile per omissioni o irregolarità riconducibili alle competenze dei dirigenti o dei responsabili dei servizi.

La Sezione I di appello rigetta ogni configurazione del segretario come superiore gerarchico dotato di poteri gestionali. La sentenza afferma che occorre considerare la **“corretta individuazione delle attribuzioni del Segretario comunale, quale risultano dall’art. 97 del T.U.EE.LL.”**.

Il segretario, spiegano i giudici, svolge essenzialmente funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa a garanzia della legalità **dell’azione amministrativa ma non dispone di un generale potere di sovraordinazione sui responsabili dei servizi, né porta con sé una responsabilità diretta sui singoli procedimenti amministrativi gestiti dagli uffici.**

In altre parole, il Segretario comunale è un consulente giuridico dell’ente, non il capo dei dipendenti. Il suo compito consiste nell’affiancare il Sindaco e gli uffici affinché gli atti amministrativi rispettino la legge ma non ha il potere di comandare sui dirigenti né di controllare passo passo ogni singola pratica in corso. Pertanto, qualora una pratica viene gestita in modo scorretto da un ufficio, la responsabilità non ricade automaticamente sul Segretario: deve essere dimostrato, caso per caso, che egli fosse titolare di uno specifico obbligo di intervento e che lo abbia violato.

Le funzioni attribuite al Segretario sono certamente di indubbia rilevanza nell’organizzazione, ma, precisa la sentenza, **“non comportano un generale potere di sovraordinazione”** nei confronti dei dirigenti o dei responsabili di servizio.

Non essendo il Segretario comunale superiore gerarchico dei vertici delle strutture, non è conseguentemente investito di **“una responsabilità diretta in ordine allo svolgimento dei singoli procedimenti amministrativi affidati alla competenza gestionale degli uffici”**.

Non può, pertanto, essere invocata una **responsabilità amministrativa** a carico del Segretario comunale per eventuali vicende gestionali dannose sulla base della violazione di generici doveri di **“vigilanza sull’intera attività dell’apparato amministrativo”**.

La responsabilità può emergere soltanto in presenza di **“uno specifico obbligo giuridico la cui violazione abbia causalmente determinato il danno contestato”**, situazione che nel caso di specie non si è verificata. Le conclusioni cui giunge la I Sezione di appello si inseriscono in un filone caratterizzato da importanti precedenti. Tra questi assume particolare rilievo la **Cassazione, Sezione lavoro, sentenza 12 giugno 2007, n. 13708**, secondo la quale **“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”**.

Le conclusioni cui giunge la I Sezione di appello si aggiungono ad un filone con importanti precedenti, su tutti **Cassazione, Sezione lavoro, sentenza 12 giugno 2007, n. 13708**, secondo la quale **“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”**.

La sentenza della Sezione I evidenzia inoltre la forte contrarietà all’assetto normativo delle competenze del Segretario comunale derivante dall’articolo 101 del **CCNL delle aree dirigenziali** del comparto **Funzioni locali**, che introduce funzioni di **“avocazione”** del tutto incompatibili con l’assenza di una posizione di supremazia gerarchica.

L’art. 107 TUEL, invece, attribuisce ai dirigenti la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e, soprattutto, l’adozione degli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno.

Ne deriva una distinzione fondamentale: **sovrintendere e coordinare non significa gestire al posto dei dirigenti.**

E' proprio sotto questo profilo che la sentenza n. 4278/2024 assume valore sistematico. Il Consiglio di Stato ha escluso che dalla posizione istituzionale del Segretario possa ricavarsi una sorta di **competenza generale e residuale su tutte le attività dell'ente**.

Una simile interpretazione sarebbe incompatibile con l'autonomia funzionale dei dirigenti e con il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione.

Ancora più significativa è la distinzione tra **potere sostitutivo** e **autotutela**: la sentenza ha evidenziato che il fatto che il Segretario possa, nei casi previsti, intervenire in presenza dell'inerzia del dirigente non significa che possa automaticamente appropriarsi del potere di riesaminare e annullare gli atti adottati dal dirigente. Si tratta di istituti diversi e sottoposti a presupposti differenti.

La **governance del personale** non deve quindi tradursi nella gestione diretta del personale da parte del Segretario. Al contrario, il concetto di governance diventa particolarmente significativo proprio perché il Segretario deve assicurare coordinamento e qualità organizzativa **senza sostituirsi ai titolari delle competenze gestionali**.

La **governance pubblica** contemporanea richiede una capacità diversa: **coordinare senza accentrare, controllare senza sostituire, orientare senza gestire direttamente ciò che l'ordinamento attribuisce ad altri soggetti**.

Questa impostazione assume particolare rilievo anche nella gestione del personale: una corretta **governance** non consiste nel sottrarre autonomia ai dirigenti e ai responsabili, ma nel creare le condizioni affinché essi siano responsabilizzati, coordinati e sottoposti a controlli coerenti con le rispettive competenze.

Ne deriva un modello nel quale il Segretario rappresenta lo **“snodo” istituzionale** tra indirizzo politico e gestione amministrativa: collabora con gli organi politici, coordina l'attività dei dirigenti, presidia la legalità, favorisce l'integrazione organizzativa e promuove l'innovazione, senza divenire il titolare indistinto della gestione; una concezione moderna del Segretario quale **“garante organizzativo della legalità”**.

La governance del personale: oltre la semplice amministrazione delle risorse umane

La disciplina generale del pubblico impiego contenuta nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, persegue, tra gli altri obiettivi, l'incremento dell'efficienza delle amministrazioni, la razionalizzazione del costo del lavoro e la migliore utilizzazione delle risorse umane attraverso formazione e sviluppo professionale.

La disposizione evidenzia un passaggio concettuale fondamentale: **il personale non è soltanto un costo, ma una risorsa da valorizzare**.

La **governance** del personale comprende pertanto una pluralità di funzioni:

- programmazione del fabbisogno;
- organizzazione degli uffici;
- distribuzione delle competenze;
- reclutamento;
- formazione;
- valutazione;
- gestione della performance;
- sviluppo professionale;
- prevenzione dei rischi corruttivi;
- benessere organizzativo;
- digitalizzazione dei processi;
- gestione del cambiamento.

Il Segretario Comunale non svolge necessariamente tutte queste funzioni in via diretta. Il suo ruolo consiste piuttosto nell'assicurare che esse siano **integrate in un disegno organizzativo coerente**.

La governance si differenzia, quindi, dalla gestione.

La **gestione** risponde alla domanda: *come amministrare una determinata risorsa?*

La **governance** risponde a una domanda più ampia: *come organizzare persone, competenze, responsabilità e controlli affinché l'amministrazione possa raggiungere i propri obiettivi nel rispetto della legge?*

E' proprio su questo secondo piano che emerge la funzione strategica del Segretario.

Programmazione del personale e capacità assunzionale

Uno dei principali ambiti nei quali il Segretario può esercitare una funzione di coordinamento è rappresentato dalla programmazione del personale.

La pianificazione delle risorse umane non può essere affrontata esclusivamente attraverso la verifica della disponibilità finanziaria. Occorre interrogarsi sulla **coerenza tra struttura organizzativa e obiettivi dell'ente**.

Un'organizzazione può infatti disporre di una dotazione organica formalmente adeguata e, contemporaneamente, essere priva delle competenze necessarie per esercitare efficacemente le proprie funzioni.

Si pensi, ad esempio, alle competenze:

- digitali;
- informatiche;
- finanziarie;
- progettuali;
- amministrative specialistiche;
- tecniche;
- relative alla gestione dei fondi europei;
- relative alla gestione dei dati;
- di cybersecurity.

Il Segretario può svolgere una funzione essenziale nel raccordare il fabbisogno quantitativo con quello qualitativo.

La domanda non dovrebbe essere soltanto: *“Quante persone possiamo assumere?”*, ma soprattutto: *“Quali competenze servono all'ente per realizzare la propria strategia amministrativa?”*

Questa impostazione consente di trasformare la programmazione del personale da adempimento burocratico in **strumento di pianificazione strategica**.

Alcune considerazioni conclusive sul ruolo del Segretario

La **prima** considerazione riguarda il rapporto tra tecnologia e organizzazione.

La vera innovazione amministrativa non nasce dall'acquisto di nuovi strumenti tecnologici, ma dalla capacità di ripensare i processi.

La **seconda** riguarda il capitale umano; un'amministrazione può acquisire software, infrastrutture e servizi, ma non può acquistare immediatamente cultura organizzativa, esperienza e competenze.

La **terza** riguarda il rapporto tra legalità ed efficienza.

Non esiste una vera contrapposizione tra le due; un'amministrazione illegittima non può essere considerata efficiente nel senso pieno del termine.

Ma anche un'amministrazione formalmente impeccabile, incapace di produrre risultati e servizi di qualità, non realizza compiutamente il principio di buon andamento.

Il Segretario è chiamato proprio a governare questa tensione; la sua funzione può essere sintetizzata nella capacità di tenere insieme: **legalità, efficienza e innovazione**.

Un possibile modello operativo

Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile delineare un modello di **governance** del personale fondato su cinque pilastri.

1. Legalità

Il Segretario assicura che l'organizzazione e la gestione del personale siano conformi al quadro normativo.

2. Organizzazione

Il Segretario favorisce una distribuzione razionale di competenze, responsabilità e processi.

3. Controllo

Il Segretario contribuisce alla costruzione di un sistema di controlli proporzionato, integrato e orientato al rischio.

4. Valorizzazione

Il Segretario promuove formazione, competenze, responsabilizzazione e sviluppo professionale.

5. Innovazione

Il Segretario accompagna la trasformazione digitale e organizzativa, assicurando che essa sia sostenibile sotto il profilo giuridico, organizzativo ed etico.

Il modello può essere rappresentato attraverso una semplice relazione:

LEGALITÀ ? ORGANIZZAZIONE ? COMPETENZE ? INNOVAZIONE ? RISULTATI ? VALORE PUBBLICO

Il Segretario opera **trasversalmente** lungo l'intero ciclo.

Spunti riflessivi

Il tema consente alcune riflessioni di carattere più generale.

La **prima** è che **la vera innovazione amministrativa non nasce dalla tecnologia, ma dall'organizzazione**. Digitalizzare un'amministrazione senza ripensarne i processi significa spesso informatizzare le inefficienze.

La **seconda** è che **il capitale umano costituisce il principale fattore di resilienza dell'ente**. Una pubblica amministrazione può acquistare software, macchinari e servizi, ma non può acquistare immediatamente cultura organizzativa, esperienza e capacità professionale.

La **terza** è che la **legalità non deve essere contrapposta all'efficienza**. Un'amministrazione efficiente ma illegittima non è una buona amministrazione. Allo stesso modo, un'amministrazione formalmente impeccabile ma incapace di produrre risultati non realizza pienamente il principio di buon andamento.

La **quarta** è che il Segretario Comunale deve essere in grado di governare questa tensione.

La sua funzione può essere sintetizzata nella capacità di tenere insieme tre esigenze apparentemente diverse: **legalità, efficienza e innovazione**.

Osservazioni conclusive

Il ruolo del Segretario Comunale nella **governance** del personale appare oggi profondamente diverso rispetto alla tradizionale rappresentazione della figura.

L'art. 97 TUEL continua a costituire il nucleo normativo essenziale: assistenza giuridico-amministrativa, collaborazione con gli organi dell'ente, sovrintendenza e coordinamento dell'attività dirigenziale. Tuttavia, la complessità dell'amministrazione contemporanea impone di interpretare queste funzioni in una prospettiva evolutiva.

Il Segretario non può essere soltanto il garante della legalità dell'atto, ma deve contribuire alla **legalità dell'organizzazione**.

Non può sostituirsi ai dirigenti nella gestione del personale, ma deve favorire il coordinamento delle strutture e la coerenza complessiva dell'azione amministrativa.

Non deve limitarsi a verificare gli errori, ma contribuire alla costruzione di processi capaci di prevenirli.

Non deve considerare la digitalizzazione come un fenomeno esclusivamente tecnologico, ma governarne le conseguenze giuridiche, organizzative ed etiche.

In definitiva, la moderna funzione del Segretario può essere letta attraverso alcuni passaggi fondamentali:

dal controllo alla governance;

dalla gestione dell'adempimento alla gestione del rischio;

dalla semplice amministrazione del personale alla valorizzazione delle competenze;

dalla digitalizzazione dei documenti alla trasformazione dei processi.

Il vero valore aggiunto del Segretario Comunale consiste, dunque, nella capacità di **connettere legalità, organizzazione e innovazione**, facendo sì che il rispetto delle regole non rappresenti un limite all'efficienza, ma ne costituisca il presupposto.

In quest'ottica, il Segretario diventa una figura centrale della capacità amministrativa dell'ente: non un semplice controllore della macchina burocratica, ma un **garante della sua qualità istituzionale**.

Ed è proprio nella capacità di coniugare garanzia e cambiamento che si misura la sfida più importante della **governance pubblica contemporanea**: costruire un'amministrazione contemporaneamente **più legale, più efficiente, più digitale e, soprattutto, più capace di produrre valore pubblico per la comunità**.

TAG: *segretario comunale, segretario, Comune, enti locali, enti pubblici*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre

copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.