

Pubblichiamo un articolo (già pubblicato sul numero 2 di febbraio 2003 di Comuni d'Italia) delle colleghe Angela Lorella Di Gioia, Segretario Comunale e Direttore Generale del Comune di Lallio, e Annalisa Di Piazza, Segretario Comunale e Direttore Generale del Comune di Civate al Piano, U.N.S.C.P. Regione Lombardia – Sezione di Bergamo su:

**IL SEGRETARIO COMUNALE: ANALISI E RICOSTRUZIONE DEL PROFILO PROFESSIONALE CON IL METODO DELLA JOB ANALYSIS.**

# **IL SEGRETARIO COMUNALE: ANALISI E RICOSTRUZIONE DEL PROFILO PROFESSIONALE CON IL METODO DELLA JOB ANALYSIS.**

*Angela Lorella Di Gioia – Segretario Comunale e Direttore Generale del Comune di Lallio  
Annalisa Di Piazza Segretario Comunale e Direttore Generale del Comune di Cividate al Piano  
U.N.S.C.P. Regione Lombardia – Sezione di Bergamo*

## **1. Premessa**

Le funzioni dei segretari comunali e provinciali sono apparentemente assai conosciute: tutti gli operatori degli enti locali sarebbero in grado di elencare almeno alcuni dei compiti che i segretari svolgono. Tuttavia è assai sviluppato il dibattito su cosa i segretari comunali dovrebbero fare e, forse ancor di più, su cosa non dovrebbero fare.

Tale dibattito accompagna, come è ben noto, l'intera storia della professione e recentemente ha trovato nuove ed importanti sollecitazioni in occasione della riforma che ha toccato la categoria in seguito al nuovo assetto dell'ordinamento degli EE.LL.

La diatriba in merito alle funzioni del segretario comunale e provinciale e al suo ruolo all'interno dell'ente non si è mai sopita ma, anzi, è stata ravvivata dalla necessità di indagarlo anche alla luce del nuovo sistema delle autonomie locali.

Il dibattito è stato animato, oltretutto, dalla presentazione di disegni di legge che nuovamente hanno tentato di proporre l'abolizione della figura<sup>1</sup> e, anche, da tentativi extralegislativi di pervenire al medesimo risultato, come hanno insegnato le note vicende dei comuni di Castel di Tora e di Lauro<sup>2</sup>.

Al di là delle considerazioni di legittimità o di merito in relazione a tali posizioni, è innegabile che le stesse siano indicative di un momento di forte crisi della categoria, che si traduce in un forte disagio per gli appartenenti alla stessa.

La crisi sembra anche essere legata ad un profondo scollamento che si è venuto a creare tra l'idea che i sindaci si sono fatti di questa figura ed il modo in cui la stessa è vissuta e interpretata dagli appartenenti alla categoria o è proposta dalla legge.

La misurazione dell'entità di tale scollamento, attraverso la ricostruzione del ruolo che i sindaci attribuiscono ai segretari comunali in termini di contenuti delle funzioni e competenze richieste, è però fondamentale per verificare la corrispondenza tra il ruolo percepito e quello disegnato dalle norme, la validità o meno della distinzione segretario/direttore, la validità o meno della attuale collocazione del segretario nel sistema delle autonomie, nonché per riprogettare, eventualmente, la professionalità del segretario attraverso mirati interventi formativi.

Con questa consapevolezza, l'Unione Segretari Comunali e Provinciali della Regione Lombardia, attraverso la sezione bergamasca, ha promosso un'indagine utilizzando le tecniche e i principi della job analysis, elaborando in tal modo un approccio teorico formalizzato al problema.

---

<sup>1</sup> In particolare, lo scorso anno, nel mese di ottobre, fu presentato dal responsabile del Dipartimento enti locali di Alleanza Nazionale, On. Italo Bocchino, un progetto di legge contenente alcune modifiche al TUEL D.lgs. n. 267/00, tra le quali quella relativa all'eliminazione del segretario comunale e provinciale, successivamente stralciata.

<sup>2</sup> Cfr., ordinanza T.A.R. Lazio, sez. seconda bis, n 4066 resa nella Camera di Consiglio dell' 11 luglio 2002, di sospensione degli effetti della deliberazione di C.C. n. 15 del 9 marzo 2002, del Comune di Castel di Tora, con la quale sono state abrogate le disposizioni di cui agli artt. 68, 69 e 70 del Capo III, intitolato "Segretario Comunale" dello Statuto Comunale; ordinanza T.A.R. Campania, Salerno, sez. seconda, n 1297 resa nella Camera di Consiglio dell' 31 ottobre 2002, di sospensione degli effetti della deliberazione di C.C. n. 35 2002, del Comune di Lauro, di approvazione del nuovo Statuto Comunale. Entrambe visionabili sul sito informatico dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali, [www.agenziasegretari.it](http://www.agenziasegretari.it)

## 2. Il metodo della Job analysis

Attraverso una raffigurazione spaziale del concetto di organizzazione, il ruolo può essere figurativamente descritto come la precisa posizione del soggetto rispetto agli altri elementi del contesto. Infatti, laddove un soggetto non lavora da solo ma venga inserito in un gruppo, in una organizzazione, esso qualifica la propria attività in relazione al contesto in cui opera.

L'analisi del ruolo serve, pertanto, ad individuare preliminarmente le coordinate in base alle quali collocare "la posizione" del soggetto all'interno dell'organizzazione. Queste coordinate sono rappresentate da quegli elementi oggettivi che caratterizzano e qualificano la posizione di lavoro in quanto tale, come astrattamente configurata all'interno dell'organizzazione e indipendentemente, dunque, dal modo in cui la posizione è interpretata dall'individuo.

Attraverso tecniche appropriate, quindi, la **job analysis** consente di studiare le caratteristiche qualificanti la posizione di lavoro per determinare, in via consequenziale, le caratteristiche che un soggetto deve possedere per ricoprire quel ruolo adeguatamente. Viene, quindi, descritta ed analizzata l'attività in riferimento ai compiti previsti, al luogo in cui si svolge, al numero e ai compiti di eventuali collaboratori e dipendenti, ai suoi collegamenti con altre attività o funzioni. Sulla base di queste conoscenze professionali ed organizzative è possibile stabilire il profilo personale del "candidato ideale", cioè quell'insieme di caratteristiche richieste dalla specifica posizione lavorativa.

In base alla metodologia utilizzata, dall'analisi delle attività correlate alla posizione lavorativa si procede per individuare gli specifici fattori che caratterizzano la posizione stessa, analizzata in termini di responsabilità, di aree di relazione e di competenze necessarie.

L'analisi delle attività conduce, infatti, alla definizione delle responsabilità che ineriscono al profilo indagato, cioè agli ambiti di cui lo stesso può essere tipicamente chiamato a rispondere. Allo stesso modo, l'analisi delle attività assegnate vale a definire il sistema relazionale e l'assetto di rapporti tipicamente gestibili dallo stesso.

La descrizione delle responsabilità e delle relazioni individua e definisce il **ruolo** del profilo, cioè la posizione che lo stesso assume all'interno dell'organizzazione. Una volta individuato il ruolo, sarà possibile ricostruire le competenze che caratterizzano il profilo (e, dunque, da richiedere alla persona che rivestirà quel ruolo).

In questo secondo piano d'indagine, si valuta, quindi, quali **competenze** è necessario possedere per gestire adeguatamente le responsabilità e i sistemi relazionali che caratterizzano le attività assegnate, intendendo per competenze l'insieme coordinato di cultura, conoscenze professionali e attitudini comportamentali che consentono di ricoprire validamente il ruolo assegnato.

Con il sistema della job analysis si perviene, pertanto, ad una definizione sintetica della figura professionale descritta sotto il profilo di ruolo e competenze.

### 3. L'applicazione del metodo al ruolo del segretario comunale

Il metodo sopra riassunto è applicabile a tutti i profili professionali e, dunque, anche al segretario comunale e provinciale. La sua figura può essere considerata, infatti, a tutti gli effetti, un definito **profilo professionale**, intendendo con ciò un insieme di attività che costituiscono il contenuto delle sue peculiari attribuzioni.

Le particolarità della figura del segretario sono tali, però, che già l'individuazione delle funzioni attribuite, preliminare alle indagini successive sul ruolo, presenta un alto grado di difficoltà. L'individuazione delle funzioni riconducibili a tale ruolo, ed il loro raggruppamento e coordinamento in termini di attività, infatti, risultano non facili.

Guardando all'elenco di funzioni dell'art. 97 del D.Lgs. 267/2000, è evidente che soltanto apparentemente e parzialmente esse sono tipizzate dalla legge. Se, infatti, la funzione di coordinamento rinvia sicuramente a conoscenze e capacità a contenuto organizzativo, laddove si rinvia in modo generico alle altre funzioni attribuibili dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti o dal sindaco, si è, invece, di fronte ad una vera e propria clausola in bianco dal contenuto indefinito.

Considerato che le funzioni attribuite direttamente dal sindaco, o attribuite per via statutaria e/o regolamentare, potranno essere diverse da ente ad ente, il ruolo e le funzioni del segretario comunale potranno sensibilmente variare in considerazione del contesto organizzativo in cui lo stesso si trova ad operare.

Incidono, sulla configurazione concreta del ruolo, quindi, un insieme di variabili organizzative tra le quali, per la loro maggiore rilevanza, si possono indicare le seguenti:

- Nomina di un direttore generale esterno;
- Attribuzione al segretario comunale delle funzioni di direttore generale;
- Presenza nell'ente di dirigenti;
- Presenza nell'ente di posizioni organizzative;
- Attribuzione delle funzioni gestionali ai componenti della giunta comunale;
- Attribuzione di funzioni aggiuntive al segretario comunale.

Anche la presenza nell'ente di un ufficio legale può rappresentare una variabile rilevante, potendo svuotare di contenuto l'attività di consulenza giuridica del segretario, così come l'istituzione dei servizi di controllo interno può diversamente caratterizzarne l'attività organizzativa e di controllo.

Pertanto, sulla base della lettura dell'art. 97 del D.Lgs. 267/2000, è possibile individuare almeno due settori omogenei di attività, di cui solo il primo può dirsi parzialmente tipizzato.

Tale primo nucleo raggruppa le attività e le funzioni a contenuto prettamente giuridico, quali quelle di seguito riportate:

- Funzioni di collaborazione;
- Funzioni di assistenza giuridico amministrativa;
- Funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta;
- Verbalizzazione delle sedute di consiglio e giunta;
- Funzioni rogatorie e di autenticazione.

Il gruppo sopra riportato rappresenta il nucleo minimo e imprescindibile dell'attività del segretario comunale e provinciale, che può essere ampliato ma non diminuito. Si può, pertanto, definire questa prima sottocategoria di funzioni come il nucleo indefettibile dell'attività del segretario.

In questa categoria vanno ricondotte anche altre attività attribuite al segretario comunale e provinciale da disposizioni di legge esterne al TUEL. In via esemplificativa, si ricordano la levata dei protesti cambiari, le competenze in materia di servizio elettorale, la generale potestà certificativa sull'attività dell'ente e dei singoli organi (ad esempio l'attestazione della partecipazione alle sedute ai fini dei permessi degli amministratori).

Il minimo comune denominatore di questo nucleo base di funzioni è intimamente legato, in tutta evidenza, alla funzione di garanzia della legalità dell'attività amministrativa che, storicamente, è stata attribuita al segretario e rappresenta, pertanto, la parte meno innovativa dei compiti attribuiti allo stesso.

Tali attività, proprio perché derivanti dal ruolo tradizionale del segretario, rinviano a competenze normative più che organizzative/direzionali, e possono essere sinteticamente identificate come attività a contenuto giuridico.

Il secondo nucleo di funzioni ricomprende, invece, le attività a contenuto prettamente organizzativo, che dipendono in modo rilevante dalle variabili organizzative sopra indicate e, in particolare, dalla eventuale attribuzione di funzioni aggiuntive e/o dalla nomina a direttore generale. Vi rientrano le seguenti funzioni:

- Sovrintendenza alle funzioni dei dirigenti;
- Coordinamento dell'attività dei dirigenti;
- Direzione.

Pertanto, le funzioni dei segretari comunali e provinciali possono definirsi, a tutti gli effetti, a "geometria variabile", cioè consistenti in un nucleo minimo di base, ampliabile in relazione alle scelte organizzative dell'ente.

Gli aspetti qualificanti il loro ruolo vengono, quindi, a dipendere dalla specifica compagine organizzativa in cui lo stesso si troverà concretamente ad operare. Il contenuto del ruolo del segretario comunale e provinciale è, pertanto, strettamente legato alla libera valutazione del suo "datore di lavoro" (sindaco), che lo determina nell'esercizio del suo potere organizzativo.

Le tecniche della job analysis, dunque, consentono la ricostruzione del contenuto che i sindaci ritengono di dare alla figura del segretario comunale, proprio partendo dalle funzioni che, a loro avviso, debbano essere esercitate dai segretari.

A tale proposito, l'applicazione concreta della tecnica individuata può consentire due diverse tipologie di approccio. Infatti, con il metodo della job analysis, si può tentare la ricostruzione del ruolo che uno specifico segretario deve rivestire in un ente ben individuato, correlativamente alle sue specifiche caratteristiche dimensionali e organizzative, oppure provare a delineare il modello astratto di segretario, vale a dire il suo "ruolo-tipo". Questo secondo approccio mira a ricavare dall'indagine effettuata presso tutti gli enti, a prescindere dalle loro caratteristiche organizzative, il minimo comune denominatore di responsabilità, relazioni, conoscenze e capacità che accomuna tutti i segretari comunali e provinciali.

I due approcci, peraltro, non sono necessariamente alternativi, potendo graduarsi tra di loro in due fasi distinte. L'indagine del ruolo astratto può, infatti, essere la base per ricavare una scheda

descrittiva del ruolo che possa essere utilizzata da ogni singolo ente per condurre, in concreto, l'analisi in riferimento al proprio specifico contesto.

La prima fase, pertanto, servirebbe ad individuare quei possibili skills che astrattamente possono essere richiesti ad un segretario. Con la seconda fase, invece, ciascun sindaco dovrà individuare, tra tali skills, quelli concretamente rilevanti in considerazione delle proprie specifiche esigenze e valutazioni.

L'individuazione degli skills astrattamente richiedibili è, quindi, pregiudiziale per l'identificazione degli items necessari per condurre la seconda fase. Quest'ultima, peraltro, assume un'importanza notevole come metodo di selezione tra più candidati. Infatti, sebbene si tratti di incarichi di natura fiduciaria, non può certo sostenersi che tale elemento fiduciario corrisponda a fattori di scelta imponderabili, ovvero a dati insuscettibili di motivazione logica e soggettiva. La stessa giurisprudenza<sup>3</sup>, peraltro, è ormai in prevalenza orientata ad affermare la necessità di una adeguata motivazione anche nei provvedimenti di nomina fiduciaria. Tale motivazione non potrà certo essere di tipo comparativo, ma comunque dovrà dimostrare l'adeguatezza del soggetto scelto rispetto al ruolo che lo stesso è chiamato a ricoprire, e alle finalità strategiche dell'ente, supportando così la scelta operata.

#### **4. Descrizione dell'iniziativa dell'U.N.S.C.P. – Regione Lombardia – Sezione di Bergamo.**

Date queste premesse, l'U.N.S.C.P. – Regione Lombardia, attraverso la sezione di Bergamo, ha avviato uno studio diretto a consentire l'applicazione del metodo sopra esposto al profilo professionale del segretario comunale e provinciale.

Tra i due approcci sopra esposti, si è ritenuto di adottare quello diretto alla ricostruzione del modello astratto, in quanto la finalità principale dell'iniziativa è quella di verificare la validità e l'attualità del ruolo disegnato dalla legge e di coadiuvare, *de iure condendo*, le parti in causa nella riprogettazione della figura senza, per ciò stesso, lasciarsi condizionare da petizioni ideologiche o di principio.

Si è ritenuto, inoltre, che i risultati di questa indagine possano essere maggiormente valorizzabili, in termini di utilità nella programmazione del nuovo assetto della categoria, se raffrontati con i dati relativi alla percezione che gli stessi segretari hanno della loro posizione e dei contenuti che la stessa implica in termini di ruolo e competenze. Per questa ragione si è pensato di avviare una doppia indagine, proponendo la compilazione delle stesse schede sia ai sindaci che ai segretari.

La doppia rilevazione consentirà di rilevare l'entità del gap esistente tra le due parti del processo dialettico in atto (sindaci/segretari) e consentirà alla categoria di misurarsi con la propria capacità di prendere atto e confrontarsi con una realtà probabilmente diversa, in tutto o in parte, da quella che essi ritengono o auspicano.

Sulla base della metodologia illustrata, ciascuna scheda è composta di due sezioni. La prima sezione riguarda gli aspetti oggettivi della posizione, e, quindi, le responsabilità e le relazioni connesse alla posizione di lavoro. La seconda sezione, invece, si occupa degli aspetti soggettivi, e, dunque, delle caratteristiche che il candidato ideale deve possedere, in termini di conoscenze e capacità, per ricoprire adeguatamente il ruolo.

---

<sup>3</sup> Cfr., C.d.S., Sez. IV, 1 settembre 1998, n. 1139; nello stesso senso, C.d.S., Sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3649 (annulla T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 3 novembre 1999, n. 1218).

Per ciascuna delle categorie di indagine proposte (responsabilità, relazioni, conoscenze e capacità), si sono individuate una serie di voci che rappresentano altrettanti items di riferimento.

Al fine di evitare una diversità di lettura e di interpretazione di tali voci tra il compilatore e chi la scheda dovrà poi leggere ed elaborare, si è ritenuto di fornire per ciascuna voce una definizione puntuale e concisa. In relazione a ciascun elemento individuato, poi, si chiede di esprimere un giudizio di rilevanza su una scala di valore pentaria. Pertanto i compilatori indicheranno il valore 5 per quelle voci che ritengono corrispondenti ad aspetti fortemente caratterizzanti il ruolo, indicando, invece, valori bassi in corrispondenza di quelle che ritengono meno rilevanti per la caratterizzazione del ruolo, e non indicheranno affatto quelle voci che ritengono afferenti ad aspetti totalmente ultronei rispetto al ruolo.

In relazione all'approccio scelto, la costruzione delle schede ha comportato un alto grado di difficoltà. Dovendosi ricostruire il contenuto oggettivo del ruolo sulla base di un modello astratto di segretario, è stato, infatti, necessario individuare tutti gli aspetti di responsabilità che possono essere riferiti al segretario e tutte le aree di relazione che può trovarsi a gestire, a prescindere da un contesto organizzativo specifico di riferimento, e, correlativamente, il maggior numero di conoscenze e capacità che possono essere richieste al segretario tipo.

Per questo motivo in via di prima approssimazione si è individuato un elenco molto vario di relazioni e responsabilità.

## RESPONSABILITA'

<b>Di coordinamento:</b> responsabilità di coordinare un gruppo di lavoro, definendo e assegnando correttamente gli obiettivi, dando impulso alla loro realizzazione, favorendo la comunicazione e una chiara visione degli obiettivi da raggiungere e delle rispettive competenze, contribuendo positivamente alle relazioni interne del gruppo di lavoro.
<b>Di procedimento:</b> responsabilità, formalmente assegnata, riferita alla gestione di una o più delle fasi in cui si articola un procedimento amministrativo (istruttoria, adempimenti procedurali, eventuale adozione del provvedimento o dell'atto finale) nel rispetto delle prescrizioni normativamente fissate.
<b>Di consulenza:</b> responsabilità connesse alle fasi di interpretazione e applicazione di previsioni normative, di provvedimenti, o, comunque, di determinazioni adottate nel contesto di azione di riferimento.
<b>Di formazione:</b> responsabilità di attivare e mantenere un processo costante di adeguamento formativo, che si sostanzia in interventi di ampliamento, aggiornamento e approfondimento delle conoscenze, oltre che proprie, dei propri collaboratori diretti e/o di altri utenti interni
<b>Di programmazione:</b> responsabilità connesse ai processi di programmazione delle attività, che implicano la formulazione di previsioni accurate sulle risorse necessarie e sulle priorità degli interventi da attivare in funzione del perseguimento degli obiettivi assegnati.
<b>Di sovrintendenza:</b> responsabilità connesse alle attività di controllo dei processi produttivi/erogativi, implicanti il monitoraggio costante degli andamenti, l'individuazione degli scostamenti rispetto alle previsioni e l'individuazione, l'attivazione diretta o lo svolgimento di funzioni di supporto nell'attivazione dei necessari interventi di riallineamento.
<b>Di organizzazione.</b> Responsabilità connesse alla organizzazione di strutture, processi produttivi/erogativi, gruppi di lavoro ecc., in funzione della semplificazione e dello snellimento dei processi, dell'utilizzo efficiente delle risorse, dell'efficace perseguimento degli obiettivi e della creazione di un valore aggiunto, in termini di incremento qualitativo dei prodotti/servizi erogati.
<b>Di indirizzo:</b> Responsabilità connesse ai poteri di propulsione e direttiva, di dettare efficaci regole di comportamento generale pur lasciando sempre un ampio margine di discrezionalità all'organo chiamato poi ad applicarle.
<b>Di valutazione:</b> responsabilità che implica un'efficace valutazione della qualità, delle attitudini, delle potenzialità delle risorse umane assegnate, ovvero della adeguatezza delle risorse strumentali disponibili, della fattibilità di percorsi di azione ipotizzati ecc.

<b>Di informazione:</b> Responsabilità riferita all'attivazione, alla cura e allo sviluppo di flussi informativi diretti all'utenza interna ed esterna (correttezza, puntualità e sistematicità del flusso informativo, individuazione e risoluzione delle criticità che intervengono nella diffusione del flusso informativo ecc.)
<b>Di problem solving:</b> responsabilità che implica, per la sua natura, frequenti interventi volti al superamento di criticità gestionali, attraverso l'analisi delle variabili rilevanti, di riallineamento delle priorità, l'individuazione di soluzioni efficaci.
<b>Di conduzione di gruppi di lavoro:</b> Responsabilità che implicano, per il contesto di azione in cui si colloca, la necessità di gestire efficacemente le dinamiche di un gruppo di lavoro, più o meno esteso e caratterizzato da professionalità più o meno omogenee per grado di specializzazione, con interventi diretti a costruire un clima di lavoro positivo, non caratterizzato da situazioni competitive, conflittuali, nonché a contribuire efficacemente alla definizione e alla realizzazione degli obiettivi del gruppo di lavoro, ponendo in essere le opportune forme di comunicazione, mediazione, coinvolgimento, ecc.
<b>Di gestione:</b> responsabilità connessa alla gestione delle risorse finanziarie, umane, strumentali assegnate, in funzione del conseguimento di obiettivi prefissati.
<b>Di definizione degli obiettivi dell'ente:</b> responsabilità che implica lo sviluppo di percorsi di azione/intervento direttamente collegati alle finalità strategiche dell'ente.
<b>Di aggregazione:</b> responsabilità che implica l'assunzione di un'efficace ruolo di guida e di responsabilità, con l'assunzione di iniziative dirette a sviluppare e motivare i collaboratori, coinvolgendoli nei processi lavorativi, ottenendone il consenso e favorendone la crescita professionale.
<b>Di negoziazione:</b> Responsabilità che implica la necessità di impostare, condurre e concludere trattative, entro margini di manovra prefissati più o meno estesi.

## AREE DI RELAZIONE

<b>Di tipo mediativo:</b> sistema di relazioni che si sviluppa in un contesto di riferimento che implica interventi diretti a promuovere la comunicazione tra persone, gruppi od organizzazioni, mediando tra le diverse posizioni ed evitando l'insorgere di conflitti.
<b>Complesse:</b> sistema di relazioni che si sviluppa in un contesto di riferimento complesso per la natura, la quantità e la varianza degli interlocutori e che richiede l'adozione di tecniche relazionali/comunicazionali adeguate in relazione alla natura degli interlocutori, alla complessità e rilevanza delle materie trattate ecc
<b>Con soggetti istituzionali:</b> sistema di relazioni che si sviluppa in un contesto di riferimento prevalentemente costituito da figure investite di funzioni di rappresentanza di altre amministrazioni, organismi ecc.
<b>Con organi di governo:</b> sistema di relazioni riferite agli organi di governo dell'ente.
<b>Con soggetti sindacali:</b> sistema relazionale che si sviluppa, secondo i modelli individuati dalla contrattazione collettiva, con rappresentanze sindacali, territoriali o aziendali.riferito agli organi di governo dell'ente.
<b>Di tipo conflittuale:</b> sistema di relazioni che si sviluppa in un contesto di riferimento che si caratterizza per una marcata conflittualità, per l'insorgere di frequenti situazioni di criticità o tensione, ecc.
<b>Di tipo negoziale:</b> sistema di relazioni che si sviluppa in un contesto di riferimento che implica interventi diretti a impostare, condurre e concludere una trattativa, mantenendosi entro margini di manovra prefissati.
<b>Relazioni elementari:</b> sistema di relazioni che si sviluppa in un contesto di riferimento che richiede l'adozione di tecniche relazionali/comunicazionali che si caratterizzano per la semplicità del linguaggio da adottare, dei comportamenti da tenere, del livello di conoscenze da possedere ecc.

Si chiede, dunque, preliminarmente ai sindaci di indicare, tra i tipi astrattamente proposti, quali categorie di responsabilità e relazioni ritengono di ricondurre alla figura del segretario comunale. In fase di analisi dei risultati ottenuti dalla rilevazione, si potrà ottenere, correlando le risposte ottenute con la dimensione organizzativa di riferimento, una prima informazione: come il ruolo del segretario comunale si diversifica in relazione ad alcune variabili del contesto organizzativo in cui opera.

In secondo luogo si chiede ai sindaci di correlare alle responsabilità e aree di relazione individuate, le competenze che ritengono di dover richiedere al segretario.



Il concetto di competenza assume una dimensione multidimensionale comprendendo in sé tutte le componenti cognitive che l'individuo mette in gioco nella realizzazione di una prestazione efficace.

Si è individuato, quindi, un elenco vario di conoscenze e capacità che possono essere astrattamente richieste al segretario comunale.

### CONOSCENZE

<b>Normative:</b> conoscenza del quadro normativo, generale o specifico, nel cui ambito si sviluppa l'azione amministrativa dell'ente.
<b>Economiche/aziendalistiche:</b> conoscenze dei sistemi economici, delle attività produttive e imprenditoriali e delle loro implicazioni finanziarie.
<b>Organizzative:</b> conoscenze degli strumenti e delle metodiche di organizzazione di strutture, processi produttivi/erogativi, gruppi di lavoro ecc.
<b>Informatiche:</b> conoscenze tecniche (di livello operativo, sistemistico, diagnostico ecc.) dei sistemi e degli strumenti informatici.
<b>Comunicative:</b> conoscenze delle tecniche e dei metodi di comunicazione
<b>Negoziati:</b> conoscenze delle tecniche e dei metodi di conduzione di una trattativa.
<b>Progettuali:</b> conoscenza delle tecniche e degli strumenti di programmazione
<b>Strutturali:</b> conoscenza dei processi produttivi/erogativi dell'ente e delle strutture coinvolte, che possono implicare, trasversalmente, il coinvolgimento e l'interrelazione funzionale di più settori organizzativi.
<b>Linguistiche:</b> Conoscenza di una lingua straniera .
<b>Socio – culturali:</b> conoscenze riferite al contesto socio/economico/culturale in cui si esplica l'attività amministrativa dell'ente funzionali a calibrare gli interventi sulle esigenze della collettività di riferimento.
<b>Gestionali:</b> conoscenze delle tecniche e dei metodi diretti a conseguire l'efficacia, l'economicità, la qualità dei prodotti/servizi erogati (project management, TQM, ecc.)

### CAPACITA'

<b>Leadership:</b> capacità di assumere un ruolo di guida e responsabilità, di sviluppare e motivare i collaboratori, ottenendone il consenso e favorendone la crescita professionale
<b>Orientamento alla risoluzione dei problemi:</b> capacità di identificare i vari problemi, le variabili rilevanti, le priorità e le soluzioni ottimali.
<b>Orientamento alla conduzione di gruppi di lavoro:</b> capacità di gestire le dinamiche di un gruppo di lavoro, più o meno esteso, e caratterizzato da professionalità più o meno omogenee per grado di specializzazione, costruendo un clima di lavoro positivo, non caratterizzato da situazioni competitive e conflittuali, e contribuendo efficacemente alla definizione e alla realizzazione degli obiettivi del team di lavoro, operando le opportune forme di comunicazione, mediazione, coinvolgimento.
<b>Abilità relazionali:</b> attitudine ad intrattenere sistemi relazionali caratterizzati da più o meno estesi margini di complessità, in relazione alla quantità, alla variabilità e alla tipologia degli interlocutori.
<b>Capacità comunicative:</b> sapere comunicare in maniera efficace e chiara concetti e circostanze con padronanza e uso di tecniche relazionali/comunicazionali adeguate in relazione al grado di conoscenze possedute dall'interlocutore.
<b>Attitudini decisionali:</b> sapere affrontare situazioni incerte assumendo tempestivamente delle decisioni, pure in assenza di direttive o informazioni precise.

<b>Capacità organizzative:</b> sapere strutturare efficacemente le risorse umane e strumentali a disposizione in funzione del perseguimento degli obiettivi dell'ente.
<b>Orientamento alla gestione autoritaria:</b> attitudine ad esercitare il ruolo assegnato imponendo con fermezza la propria volontà e utilizzando gli strumenti diretti alla affermazione della propria autorità.
<b>Capacità negoziali:</b> sapere impostare, condurre e concludere una trattativa mantenendosi nei margini di manovra prefissati.
<b>Orientamento alla mediazione:</b> attitudine a promuovere la comunicazione tra persone, gruppi o organizzazioni, mediando tra le diverse posizioni ed evitando l'insorgere di conflitti.
<b>Orientamento alla rilevazione dei bisogni:</b> attitudine a rilevare ed interpretare le percezioni, gli atteggiamenti e i bisogni degli altri .
<b>Orientamento alla gestione autorevole:</b> attitudine ad esercitare il ruolo assegnato con la capacità di influenzare e modificare atteggiamenti, attitudini ed opinioni degli altri senza ingenerare tensioni, spinte competitive, conflitti ecc.
<b>Capacità di valutazione:</b> sapere valutare efficacemente qualità, attitudini, potenzialità delle risorse umane assegnate, stimando le adeguatezze delle risorse strumentali disponibili o la fattibilità di percorsi di azione ipotizzati, ottenendo una ricaduta positiva sugli aspetti motivazionali e sul coinvolgimento sui processi lavorativi del personale assegnato.
<b>Capacità di programmazione:</b> sapere programmare efficacemente l'utilizzo delle risorse assegnate in funzione dei risultati da conseguire, prevedendo tempi e modi di realizzazione, priorità di azione e di intervento, pur in presenza di fattori variabili e/o di margini di incertezza più o meno estesi.
<b>Capacità di lavorare per obiettivi:</b> sapere operare efficacemente e con determinazione nel perseguimento degli obiettivi assegnati, operando gli opportuni interventi correttivi e di riallineamento delle azioni, pur in presenza di contesti più o meno logoranti per variabilità e imprevedibilità delle circostanze, tipologie, qualità, quantità delle relazioni, implicate dal contesto di azione.
<b>Iniziativa:</b> Capacità di attivarsi o attivare i propri collaboratori in assenza di direttive specifiche, autodeterminando il proprio comportamento organizzativo in funzione degli obiettivi assegnati al ruolo.
<b>Abilità politiche:</b> capacità che implica lo sviluppo di percorsi di azione/intervento/relazioni direttamente collegate alle finalità politiche dell'ente.
<b>Capacità di elaborare di dati e nozioni:</b> sapere applicare metodiche di logica deduttiva, induttiva, in funzione della elaborazione, analisi e sintesi dei dati e/o delle nozioni di base, ponendoli anche in correlazione tra loro.
<b>Capacità istruttorie:</b> Sapere individuare e accertare i presupposti di fatto e di diritto posti a fondamento dell'adozione del provvedimento finale.
<b>Attitudine all'imparzialità:</b> capacità di essere immune da inclinazioni e atteggiamenti personalistici e da influenze delle diverse componenti presenti all'interno dell'ente.
<b>Abilità informatiche:</b> capacità, anche da autodidatta, di utilizzare software applicativi e le risorse telematiche dell'ente
<b>Attitudini motivazionali:</b> capacità di rapportarsi efficacemente, nell'esercizio del proprio ruolo organizzativo, al proprio interlocutore, ingenerando nello stesso un atteggiamento positivo e motivato.
<b>Capacità a rivestire un ruolo di garanzia:</b> capacità di essere autorevolmente referente istituzionale di tutte le parti politiche.

Si è inteso, dunque, per “conoscenze” l'insieme di saperi teorici che ci si aspetta il segretario debba possedere. Il riferimento va alle tecniche e alle metodologie che possono essere utilizzate nello svolgimento dei processi lavorativi, acquisite o acquisibili attraverso momenti di apprendimento formalizzati (laurea, master, specializzazioni, partecipazioni a corsi di aggiornamento, stages, specifiche esperienze lavorative, ecc.).

Di contro si è fatto riferimento all'insieme di attitudini e atteggiamenti che ci si attende il segretario debba avere per svolgere appieno il ruolo, indipendentemente dalle conoscenze teoriche possedute, riferendosi ad esse come **capacità**.

Se tradizionalmente, infatti, la selezione era incentrata essenzialmente sul curriculum studiorum, è ormai un dato acquisito che tale valutazione non può essere considerata esaustiva, in quanto idonea a fornire indicazioni soltanto in relazione all'abilità ad imparare del candidato e alle "conoscenze specialistiche" dallo stesso possedute.

Il curriculum accademico, da solo considerato, non è, infatti, idoneo a fornire informazioni sugli altri requisiti soggettivi ritenuti rilevanti per rivestire adeguatamente il ruolo, mentre è un dato ormai acquisito che il "rendimento" non dipende solo dalle conoscenze formali, ma anche da un insieme di attitudini, di capacità, di "informal learning" del pari rilevanti.

L'elenco è vario anche con riferimento alle conoscenze, perché l'operazione di individuazione delle conoscenze specialistiche formalizzate che il segretario deve possedere non è così scontato.

In primo luogo, si deve rilevare che la legge richiede, per l'accesso alla carriera di segretario comunale, il possesso alternativo di tre titoli di studio, considerati equipollenti. Inoltre, nulla esclude che possano essere richiesti al segretario comunale anche titoli accademici non previsti come obbligatori dalla normativa, ma considerati rilevanti dal sindaco, in relazione allo specifico contesto di riferimento (es. diploma di laurea in sociologia, in scienze delle comunicazioni, in ingegneria gestionale, in lingue, etc.).

Il grado di variabilità si accentua con riferimento a quelle conoscenze apprendibili con percorsi formalizzati da master, stages, corsi di approfondimento specialistico etc.

Tali schede, in base al programma dell'iniziativa, dovrebbero essere inviate ad un campione rilevante di comuni. In via di prima approssimazione si è individuato come campione di riferimento l'insieme dei comuni e delle province della Lombardia.

Si è, però, consapevoli che l'iniziativa potrebbe condurre a risultati ancora più rilevanti estendendo l'indagine anche a realtà territoriali diverse, in modo da misurare la possibile incidenza della collocazione geografica sulla configurazione del ruolo, nonché l'incidenza statistica di determinate variabili organizzative in relazione alla collocazione geografica degli enti stessi.

## **5. Conclusioni.**

L'assetto odierno delle autonomie locali è caratterizzato dalla loro forte responsabilizzazione soprattutto sotto il profilo organizzativo.

La centralità del comune e della provincia nell'organizzazione pubblica, al fine di favorire la realizzazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, comporta per questi enti l'obbligo di interpretare organizzativamente il principio di buon andamento della p.a. attraverso l'oculatazza delle proprie scelte.

Quanto più potrà dirsi che l'ente è gestito in modo efficace, efficiente ed economico, tanto più razionali saranno le sue scelte organizzative per il perseguimento degli obiettivi prospettati con il programma elettorale. Gli amministratori locali dovranno rispondere, di fronte alla collettività che li ha eletti, dei risultati non ottenuti in termini di servizi non resi e prestazioni non erogate, anche in relazione alla adeguatezza delle scelte organizzative adottate.

Nell'ambito della nomina del segretario comunale o provinciale, in particolare, il principio costituzionale del buon andamento deve governare sicuramente la fase della scelta nei termini sopra accennati (dimostrazione dell'adeguatezza del soggetto ai compiti assegnati e non valutazione comparativa tra più candidati) ma, anche, stante la sostanziale indeterminatezza del contenuto del ruolo del segretario, l'individuazione delle funzioni che si intende allo stesso attribuire. Sicché la discrezionalità dell'ente consiste non solo nella scelta se conferire o meno l'incarico, ma anche nella determinazione concreta del contenuto dell'incarico da conferire.

Il metodo della job analysis consente di fare adeguatamente fronte ad ambedue le esigenze: rappresenta uno strumento idoneo sia a determinare le scelte organizzative dell'ente, sia a motivarle.

In termini applicativi, dunque, può costituire un utile supporto tecnico-scientifico al sindaco, nella fase di costruzione e costituzione del rapporto di lavoro con il segretario, in termini funzionali e organici<sup>4</sup>. Infatti, la scelta operata all'atto della nomina, potrebbe in tal modo essere adeguatamente "motivata" e supportata, in rapporto alle finalità strategiche dell'ente, o meglio, in fase di insediamento del sindaco neo-eletto, agli obiettivi programmatici contenuti nel programma politico di mandato, in aderenza a quanto elaborato dalla giurisprudenza più recente, precedentemente citata.

Non da ultimo, la job analysis è utile anche a sorreggere le scelte effettuate in termini di controllo e di valutazione. Infatti, il percorso individuato può diventare il necessario strumento per la costruzione di un adeguato sistema di valutazione finalizzato al riconoscimento e all'erogazione dell'indennità di risultato. Questo aspetto assume particolare rilievo in relazione alla figura del segretario comunale e provinciale.

L'art. 42 del CCNL sottoscritto il 16 maggio 2001 dall'Aran e dalle OO.SS. di categoria, infatti, ha previsto, tra le voci necessarie del trattamento economico del segretario comunale e provinciale, l'erogazione di una quota della retribuzione da erogarsi come "retribuzione di risultato", determinata nella misura massima del 10% del monte salari, e da erogarsi in unica soluzione alla fine del periodo di riferimento sulla base di una valutazione di risultati e prestazioni concertata con il segretario comunale. Oggetto della valutazione sono le prestazioni connesse alle funzioni previste dall'art.97 del D. lgs. n. 267/2000, tenuto anche conto degli incarichi aggiuntivi conferiti e con esclusione dell'incarico per la direzione generale.

La contrattazione nazionale nulla ha previsto in tema di modalità e termini di valutazione, demandando la relativa disciplina alla contrattazione decentrata integrativa. In virtù del rapporto prettamente fiduciario che si instaura tra il sindaco e il segretario comunale, che rende la misurazione della performance dello stesso difficilmente stimabile in modo oggettivo da parte di soggetti esterni, e considerato, tra l'altro, le delicate e molteplici funzioni svolte, si ritiene plausibile e opportuno che il soggetto valutatore sia il sindaco, al quale lo stesso segretario è legato da un rapporto di dipendenza funzionale.

Il vuoto di disciplina determinato dalla previsione contrattuale ha fatto sì che l'erogazione dell'indennità di risultato venisse lasciata alla completa discrezionalità degli enti e degli stessi segretari, direttamente coinvolti nel processo di valutazione. Ciò ha comportato una situazione di

---

<sup>4</sup> A tale proposito, può essere utile ricordare che il segretario comunale e provinciale è caratterizzato dalla dissociazione tra il possesso della qualifica (che si acquista mediante corso concorso pubblico) e l'assegnazione dell'incarico, che comporta la costituzione del rapporto di immedesimazione organica con l'ente, e che avviene soltanto con l'atto di nomina, su base fiduciaria.

incertezza applicativa relativamente non solo ai termini della valutazione ma, anche e soprattutto, ai periodi di riferimento della prestazione lavorativa oggetto di valutazione, nonché ai necessari presupposti da considerare per l'applicazione dell'istituto<sup>5</sup>. Proprio con riferimento a questi ultimi, la metodologia sopra illustrata consente di costruire un sistema di valutazione non astratto, ma tarato, piuttosto, sulla specifica professionalità richiesta al segretario, sia in relazione al concreto assetto organizzativo dell'ente in cui si trova ad operare, sia con riguardo alla tipologia degli obiettivi di mandato del sindaco.

Su un piano più teorico, come già accennato in precedenza, la metodologia descritta può diventare, inoltre, un utile strumento per misurare il *gap* esistente tra il ruolo atteso e il ruolo percepito. Da questo punto di vista, dunque, i risultati dell'indagine prospettata potranno coadiuvare, *de iure condendo*, le parti in causa, e lo stesso legislatore, nella riprogettazione della figura e del profilo professionale tipico del segretario comunale e provinciale.

Infine, i risultati della metodologia della job analysis, applicata al segretario comunale e provinciale, possono essere valorizzati in termini pratici, laddove venissero utilizzati per la costruzione di un percorso formativo personalizzato e calibrato sul gap rilevato, sia rispetto alle caratteristiche peculiari dell'ente stesso, in termini organizzativi, funzionali, territoriali e demografici, sia rispetto alla professionalità acquisibile dal segretario stesso e desunta in base all'elaborazione e all'interpretazione dei dati rilevati, attraverso la compilazione "incrociata" delle schede di indagine sopra descritte.

---

<sup>5</sup> Cfr., a tale proposito, la deliberazione dell'Agenzia Nazionale per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali n. 389 del 24 settembre 2002, la nota ARAN del 4 novembre 2002, e la nota ANCI del 9 dicembre 2002, a seguito della quale la stessa Agenzia ha sospeso con proprio atto n. 31 del 19 febbraio 2003, gli effetti della suddetta deliberazione n. 389 del 24 settembre 2002, nella parte relativa alla decorrenza della disciplina del c.d. "galleggiamento" di cui all'art. 41, comma 5, e della retribuzione di risultato di cui all'art. 42 del C.C.N.L. di categoria del 16/05/200.