



Università Ca' Foscari – Venezia

L'ORGANIZZAZIONE FA LA DIFFERENZA?

IX Workshop dei Docenti e dei Ricercatori di Organizzazione Aziendale

7 – 8 Febbraio 2008

Track: Istituzioni, tecniche e contingenze economiche: cosa fa la differenza?

**FORMAZIONE E CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO
NELLE AUTONOMIE LOCALI
TRA RETORICA E REALTA'**

MAURO ROMANELLI

Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

mauro.romanelli@uniparthenope.it

1. Introduzione

L'approccio teorico neo-istituzionalista (Meyer e Rowan, 1977; DiMaggio e Powell, 1983; DiMaggio e Powell, 1991) individua l'ampia omogeneità di forme e di pratiche organizzative nella coerenza tra l'organizzazione e le istanze provenienti da una pluralità di stakeholders. Le organizzazioni sono condizionate dal contesto istituzionale. Le sollecitazioni ambientali determinano i cambiamenti senza alcuna apertura evolutiva (Camuffo e Cappellari, 1996), e senza che gli attori organizzativi possano esprimere preferenze e interessi (Grandori, 1995).

Le pressioni istituzionali alla conformità di concerto con forze di mercato generano isomorfismo (Dacin, 1997). Le Riforme dello Stato¹, nel ri-configurare i rapporti tra Governo ed Autonomie locali, si sviluppano dietro forze competitive che hanno investito i paesi occidentali nella recente storia economica (Pollitt e Bouckaert, 2002). La ri-distribuzione dei poteri tra Centro e Periferia non garantisce di per sé il cambiamento strategico ed organizzativo². Imponenti investimenti formativi³ si sono affiancati ai processi di riforma e una domanda di formazione in forte crescita ha prodotto un'ampia offerta non sempre di qualità (Borgonovi, 2004). Benché i nuovi poteri conferiti alle assemblee richiedessero interventi organizzativi anche in termini di risorse umane, le pressioni coercitive non hanno prodotto cambiamenti apprezzabili negli investimenti in capitale umano e nella mesostruttura dei Consigli Regionali (Antonelli, 2006; Hrbeniak, 1976).

Il presente lavoro rappresenta la prima tappa di un percorso di ricerca rivolto alla comprensione ed all'analisi dell'evoluzione dei fabbisogni organizzativi e formativi in ragione dei cambiamenti in atto nelle Regioni. La riflessione teorica si è focalizzata, grazie all'analisi documentale del *framework* regolativo costituzionale e regionale, in particolare, sugli equilibri reali tra Presidente della Giunta e Consiglio nella retorica della ri-distribuzione dei poteri nella forma di governo regionale. E' stata condotta una indagine conoscitiva su 72 dipendenti delle strutture speciali di supporto o segreterie⁴ dei Gruppi consiliari⁵ nella Regione Alfa. L'indagine documenta l'insufficienza delle risposte in termini di adeguamento della struttura alle necessità organizzative e professionali dei Gruppi (*realtà*), rispetto alle competenze legislative e di controllo dei Consigli (*retorica*) (Zbaracki, 1998). Emergono orientamenti verso la costruzione di una comune piattaforma di capacità gestionali che integrino la formazione con la struttura organizzativa (Adinolfi, 2003). La formazione si configura come risposta ad esigenze specifiche (Borgonovi, 1998) in termini di aggiornamento di figure professionali a sostegno dei processi di cambiamento nei modelli organizzativi.

¹Le Leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001 modificano il Titolo V della Costituzione.

²I riformatori non sempre riescono ad esplicitare le forme organizzative alle quali aspirano (Olsen, 1992).

³L'obiettivo dell'1% nel rapporto minimo tra spese per la formazione e spese complessive per il personale (Direttiva ministeriale 14/1995), recepito dal Ccnl 31.03.1999 Regioni ed autonomie locali, è obbligatorio per le altre pubbliche amministrazioni.

⁴La denominazione è tratta dalla L.R. 61/2000 Toscana. Le strutture sono comunemente note come *segreterie*.

⁵Nelle leggi regionali i gruppi consiliari dispongono di personale in proporzione della propria consistenza numerica.

2. Le Regioni nello Stato delle Autonomie¹

In seguito ai mutamenti politico-istituzionali intervenuti la Regione si trasforma in attore di governo (Martone, 2002), titolare di indirizzo politico autonomo rispetto allo Stato. La riforma del Titolo V rappresenta una sfida alle capacità di innovazione amministrativa delle Regioni, possibile secondo una pluralità di itinerari secondo le dimensioni del consenso politico del Presidente della Giunta e dell'innovazione organizzativa e gestionale nelle procedure e nei processi (Borgonovi, 2005a e 2005b) e rispettosa delle specificità locali (Alberti e Sinatra, 2005) (fig. 1):

a) *Regioni ad innovazione proattiva*: l'elevata compattezza politica di Presidente e Consiglio si combina ad interventi significativi su struttura e risorse umane anche in termini di ibridazione della cultura aziendale;

b) *Regioni ad innovazione reattiva*: l'equilibrio tra le forze politiche impedisce l'emergere di leadership forti, e, nell'imitazione di regioni più innovative, l'introduzione di modelli di gestione aziendale si inserisce nell'ambito di una cultura burocratica;

c) *Regioni ad innovazione trainata*: il confronto politico bloccato si concilia con strutture amministrative burocratiche, né efficienti né efficaci nel solco di una tradizione amministrativa;

d) *Regioni ad innovazione legittimata*: l'elevata compattezza del quadro politico si combina con investimenti in strutture e risorse umane insufficienti nell'ambito di una cultura ibrida tra logiche manageriali e cultura legalistica dell'adempimento² (Meyer R. E. e Hammerschmid G., 2006; Pollit e Bouckaert, 2002) coerente con la cultura amministrativa prevalente (Borgonovi, 2004) e specifica delle realtà ambientali ed istituzionali locali (Alberti e Sinatra, 2005).

Fig. 1 Modelli di innovazione nelle Regioni

Innovazione..	Consenso politico del Presidente della Giunta	
	+	-
Interventi sulla struttura		
+	..Proattiva	..Trainata
-	..Legittimata	..Reattiva

(Fonte: ns. elaborazione)

¹Borgonovi E., "L'organizzazione a rete nelle pubbliche amministrazioni", in Azienda pubblica 4/2000.

²La formazione dei dipendenti pubblici è stata focalizzata su saperi specifici di natura giuridico-amministrativa (Costa e De Martino, 1985).

L'autonomia politica delle Regioni, titolare di funzioni coordinamento³, in termini di potestà legislative e regolamentari potrebbe far emergere modelli organizzativi coerenti con le diversità territoriali e le specificità locali (Rebora, 1999) e culturali. Nell'analisi del comportamento strategico delle Regioni sono state, inoltre, trascurate le peculiarità locali del contesto istituzionale (Alberti e Sinatra, 2005).

3. L'equilibrio dei poteri tra Presidente della Giunta e Consiglio Regionale

Il Presidente della Giunta è eletto a suffragio universale. Dirige la politica della Giunta e ne è responsabile (art. 121 Cost.), nomina e revoca gli assessori (art. 122 Cost.).

La giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione ed esegue le deliberazioni dell'assemblea; provvede all'attuazione del programma di governo e gestisce l'attività economica e finanziaria.

Il consiglio regionale è l'organo deliberativo ed approva le leggi regionali; partecipa dell'indirizzo politico (approva il programma di governo e gli atti di pianificazione) e svolge funzioni di controllo (verifica la gestione complessiva dell'attività economica e finanziaria della Regione, l'attuazione delle politiche¹).

Gli attori politici agiscono secondo pratiche socialmente costruite e riconosciute. Nella prospettiva istituzionale la progettazione della *governance* viene intesa come mediazione ove attori portatori di interessi e valori eterogenei pongono obiettivi organizzativi differenti (Martinez, 2005). Le riforme del Titolo V, nell'incorporare norme paradigmatiche coerenti con contesti culturali di matrice anglosassone, hanno rafforzato e legittimato i poteri del Presidente della Giunta specializzando l'esecutivo nell'attuazione del programma di governo e l'assemblea consiliare nelle funzioni di rappresentanza della comunità, di controllo dell'azione di governo e nella produzione legislativa².

Le Regioni hanno recepito negli Statuti³, *in via imitativa*, la forma di governo sancita dalla novella costituzionale del 1999 che stabilisce l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Giunta regionale e sottrae ai Consigli il potere di nomina dei governi regionali; l'equilibrio Giunta-Consiglio si fonda sul rafforzamento del potere di indirizzo politico del Presidente rispetto al Consiglio in ragione anche del meccanismo noto con il brocardo latino *aut simul stabunt aut si-*

³La competizione globale impone di delineare i rapporti tra Stato ed Autonomie evitando il costituirsi di un centralismo regionale al centralismo statale e promuovendo reti cooperative di amministrazioni pubbliche e di aziende private regolato dalle regioni (Borgonovi, 2005a e 2005b).

¹Il Consiglio regionale verifica la rispondenza dei risultati delle politiche regionali agli obiettivi di governo (art. 11, co. 4, Statuto Toscana), esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti (Art. 71, co. 1 Statuto Piemonte) e concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale (Art. 23, co. 1 Statuto Lazio).

²Ad esempio, nel 2001 l'assemblea siciliana approvò solamente 15 leggi; dal 25.07.01 al 12.02.02 si riunì per soli 27 giorni (Pitruzzella, 2002).

³Lo Statuto, in armonia con la Costituzione, determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione (art. 123 Cost.).

*mul cadent*⁴. Si delinea un modello di governo culturalmente affine al monismo parlamentare inglese⁵ «in cui si è cercato di combinare l'esigenza della stabilità dell'esecutivo (elezione diretta e rafforzamento dei poteri del presidente della Regione), senza recidere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare)» (Bifulco, 2004, p. 49). I sistemi di governo sono costruzioni artificiali se totalmente slegate dai tratti della realtà politica sociale e culturale. Gli elementi di differenza con il modello assembleare britannico possono essere individuati nella cultura politica italiana⁶ caratterizzata da un *multipartitismo estremo* (Elia, 1985), dovuto all'eccessiva frammentazione degli schieramenti politici- rinforzato anche da leggi elettorali con riparto di seggi proporzionale -, e dalla scarsa fiducia del popolo nel governo e nell'amministrazione (Peters, 1999), laddove nel sistema parlamentare inglese vige un *bipartitismo rigido* nel quale «il potere di direzione politica si concentra in un *leader* prescelto dal gruppo o, *rectius*, partito parlamentare della Camera elettiva evitandosi così *a priori* una dialettica troppo spinta con le dimensioni extra-parlamentari (e prevalenti) dei partiti di tipo continentale» (Elia, 1985, p. 645), e la fiducia del popolo è elevata verso governo ed amministrazione (Peters, 1999).

Negli Statuti regionali⁷ la maggioranza si configura quale attore autonomo ed indipendente rispetto al Presidente della Giunta, titolare di diritti organizzativi di controllo dell'azione di governo nell'ambito di un gioco anche cooperativo con le forze di opposizione⁸, benché la riforma del 1999 affermi logiche conflittuali tra *maggioranza* e *opposizione*, laddove nel sistema politico britannico la maggioranza è comitato esecutivo del governo e l'opposizione garantisce l'autonomia dell'assemblea (Petrillo, 2006a). Il legislatore avrebbe delineato un sistema *di governance*⁹, in cui individua nel momento elettorale la sede naturale della competizione tra candidati alla presidenza, e, nella sede assembleare, il momento del confronto tra gli attori per la proposta di alternative all'indirizzo assunto dall'esecutivo (Petrillo, 2006b).

Tuttavia, gli attori politici assumono decisioni fortemente influenzate dal contesto istituzionale. Le istituzioni di una società rispondono, attraverso la politica, ad un dato ambiente sociale, economico e normativo. Un'istituzione sopravvive perché le sue strutture corrispondono a ciò che la so-

⁴Il Consiglio può sfiduciare l'esecutivo, anche se ciò comporta lo scioglimento dell'assemblea (art. 126, co. 3 Cost).

⁵Il *premier*, eletto direttamente dal popolo e dall'assemblea, è in posizione di preminenza nel governo grazie ad una solida e sicura maggioranza parlamentare (Bifulco, 2004).

⁶Le dimensioni del conflitto *socio-economica*, *religiosa*, di *sostegno al regime e politica estera* sono state storicamente prevalenti nel sistema italiano dei partiti (3). Lo scenario inglese mostra un livello di conflittualità minore (1,5) (Lijphart, 1999, p. 101).

⁷Lo Statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Secondo il comma 4 lo Statuto è sottoposto a referendum se ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale (art. 123, co. 2 Cost).

⁸L'opposizione non vota la fiducia al governo (Petrillo, 2006b).

⁹La forma di governo regionale può evolvere secondo un modello dualistico in cui Consiglio e Giunta si influenzano vicendevolmente o verso un modello imperniato lungo un *continuum* maggioranza consiliare-presidente (Cammelli, 2003).

cietà trova appropriato (Meyer e Rowan, 1977). L'investitura a suffragio universale ha legittimato il Presidente come attore centrale e pro-attivo del governo regionale ma non ha garantito la stabilità degli esecutivi (Gambino, 2004). Nel sistema politico italiano la rappresentanza politica è fortemente ancorata all'identità di partito (AA. VV., 2003), ed il coordinamento è regolato dal confronto tra schieramenti bipolari o coalizioni di partiti che, pur in competizione tra loro, ri-propongono gli schemi di una democrazia mediata dove il Capo del Governo, *surviving without governing*, media, alla ricerca di consenso, tra preferenze divergenti ma componibili¹⁰ (Pitruzzella, 2002).

I gruppi consiliari sono gruppi strutturati dell'assemblea (Paladin, 2000): danno vita a commissioni legislative e di controllo; raccolgono in modo omogeneo i consiglieri eletti tra i partiti che ottengono seggi alle elezioni; quali attori titolari di preferenze ed interessi peculiari, si collocano, nell'organizzazione del consenso, quali gruppi di integrazione, tra Presidente e partiti politici, come garanti degli *accordi di governo* nel rapporto fiduciario tra presidente eletto ed assemblea consiliare (*maggioranza consiliare..*) e del confronto democratico nell'iniziativa politico-legislativa in assemblea e nelle commissioni.(..insieme a *minoranza*¹¹ ed *opposizione*).

Il gruppo consiliare, attore autonomo¹², in assemblea verso la Giunta ed i partiti politici, ne è, di fatto, naturale espressione anche se la consonanza di azione e di coordinamento tra gruppo consiliare e partiti politici ha ostacolato l'affermarsi dell'autonomia politica regionale (Martines *et alii*, 2002). La negoziazione tra partiti politici ed articolazioni regionali avviene entro margini ristretti «che non ne intacchino le leadership sul piano nazionale» (Martines, 1992, p. 877).

4. La formazione nelle regioni tra retorica e realtà del cambiamento

La formazione, quale leva di cambiamento (Maggi, 2003), costituisce un incontro tra potenzialità e bisogni dell'individuo e dell'organizzazione.

Nella relazione tra mutamento del *framework* regolativo e cambiamento organizzativo, la formazione del personale nel settore pubblico è tema centrale in un'economia *knowledge based*. L'evoluzione nei sistemi socio-economici impone di valorizzare il professionista nell'interesse pubblico e l'obsolescenza professionale ostacola sviluppo e cambiamento (Valotti, 2005). Le riforme hanno favorito mutamenti di approccio nel governo delle risorse umane dall'*amministrazione* alla *gestione del personale* (Costa, 1997).

¹⁰Nelle leggi elettorali regionali aumenta il numero di seggi consiliari ed i meccanismi di assegnazione dei seggi tutelano i partiti già presenti nella scena politica (Pacini, 2006).

¹¹La minoranza non sempre coincide con l'opposizione (Petrillo, 2006b).

¹²La Costituzione e gli Statuti stabiliscono il *cd. divieto di mandato imperativo*; gli onorevoli rappresentano la Comunità nella sua interezza, non gli elettori del collegio, né gruppi di interesse (Martines, 1992).

Nel *framework* regolativo¹ la formazione è elemento essenziale nella gestione della risorsa umana, e dovrebbe:

- sostenere lo sviluppo ed il coinvolgimento del personale;
- accompagnare i processi di riorganizzazione e di decentramento delle autonomie locali;
- alimentare la diffusione di una cultura del risultato e della responsabilità nei processi;
- orientare i percorsi di carriera ed incoraggiare l'imprenditorialità interna;
- assumere un ruolo strategico a sostegno delle dinamiche di cambiamento in atto.

L'art. 7bis l. 3/2003 obbliga le amministrazioni a predisporre un apposito piano di formazione entro il 31 gennaio di ogni anno.

Le autonomie locali dovrebbero esprimere politiche del personale e di organizzazione delle attività formative. Nelle regioni la spesa per formazione nel 2006 si colloca allo 0,86% del costo del personale, rispetto allo 0,90% del 2005 (SSPA, 2007).

La Direttiva del 2001 invitava le amministrazioni ad attivare strutture per la gestione delle attività formative dotate di personale adeguato. Nelle regioni la funzione formazione è inserita all'interno della direzione del personale. Nel Centro Nord rispetto al Meridione è presente un responsabile della formazione con autonomia di budget. Prevale nel personale una formazione media (51% diploma). Il 13% dei laureati proviene da giurisprudenza. La dimensione media dell'organico è di circa 8 unità di cui soltanto lo 0,8% è costituito da dirigenti (AA. VV. 2006).

Soltanto in alcuni Statuti regionali² la formazione per i dipendenti è strumento diretto a garantire anche l'economicità della gestione aziendale pubblica (Antonelli, 2006). La progettazione di interventi formativi dovrebbe tener conto, in una visione strategica, anche della cultura amministrativa prevalente, e delle professionalità presenti (Borgonovi, 2004), nei limiti di compatibilità finanziaria (Valotti, 2005).

Il cambiamento nella cultura amministrativa³ si rivela retorico all'interno di una cultura burocratica (Borgonovi, 2004), dell'adempimento, ma può essere effettivo nell'ambito di una cultura manageriale basata sul risultato (Rebora, 1995). Il cambiamento organizzativo mediato dagli individui passa attraverso la valorizzazione delle competenze⁴. L'adozione di piani di formazione aiuta a rimuovere i comportamenti obsoleti non più legittimati dal contesto in favore di nuovi modelli di gestione aziendale e culturali (Borgonovi, 1998) «a patto che non venga mitizzata e non consista in una mera trasposizione di strumenti» (Costa, 2004, p. 99).

¹Cfr. le Direttive n. 14/1995 e cd. *Frattini* del 13.12.2001, e l'art. 23 Ccnl Autonomie locali 31.03.1999.

²Cfr. Liguria art. 70, co. 4, Umbria art. 33, co. 3 e Toscana art. 52, co. 3.

³Il rifiuto e l'accettazione acritica di paradigmi manageriali nel settore pubblico produce una cultura intrisa di logiche manageriali nell'ambito della tradizione amministrativa napoleonica e legalistica di tipo *Rechtsstaat* (Pollitt e Bouckaert, 2002).

⁴Cfr. Direttiva del 2001.

5. Le segreterie dei Gruppi consiliari

Se le Riforme rendono la Regione azienda¹ decentrata ad elevata complessità strategica ed operativa (Rebora, 1999), il Consiglio gode di piena autonomia nella progettazione della macrostruttura e nel governo delle risorse umane². Gli Statuti garantiscono la necessaria assistenza alla funzione legislativa, anche se la differenziazione orizzontale delle funzioni del Consiglio avrebbe dovuto spingere il legislatore statutario a disegnare strutture coerenti con le nuove esigenze (Antonelli, 2006).

Leggi e Statuti regionali assicurano risorse finanziarie, tecniche ed umane ai Gruppi consiliari. Nella presente indagine è stato somministrato un questionario strutturato al personale in servizio presso le segreterie³ dei Gruppi Consiliari Alfa, Beta, Gamma, etc. Il 67,50% degli intervistati presta servizio da meno di un anno. Il campione si compone di 50 uomini e 22 donne (il 70,83% supera i 40 anni), rappresentativo dell'organismo personale delle segreterie di supporto ai Gruppi consiliari. Nell'indagine di tipo quantitativo sono stati raccolti elementi conoscitivi concernenti le principali funzioni assolte, i meccanismi di coordinamento tra Gruppo e Segreteria, e tra l'attore Gruppo-Segreteria e le amministrazioni di Consiglio e Giunta, il ruolo della formazione tra crescita e sviluppo.

L'organizzazione formale delle segreterie è simile nelle legislazioni regionali⁴. I Gruppi dispongono di personale in proporzione alla propria consistenza numerica. Ad esempio, nella legge regionale 13/2002 si prevede che un gruppo consiliare composto da 5 consiglieri abbia diritto a 5 unità di personale. Il personale può essere distaccato da enti locali, ministeri, aziende pubbliche o private e confluisce in ruolo separato rispetto agli altri dipendenti del Consiglio; l'assegnazione avviene su richiesta del Capogruppo e consenso dell'interessato.

Le segreterie politiche assolvono alle funzioni di (Patterson, 1970):

- a) integrazione come comunicazione interna (uffici della Giunta e del Consiglio) ed esterna (enti locali, Parlamento, UE, partiti, mass-media);
- b) *intelligence* (acquisizione di informazioni su documenti della Giunta e del Consiglio);
- c) innovazione (analisi e studio di disegni di legge e di delibere);
- d) assistenza tecnico-amministrativa (collaborazione ai consiglieri durante le sedute e ad iniziative politiche del gruppo o dei singoli consiglieri).

Si osserva un livello medio di formazione. Tra i laureati (29,17%) il 38,10% degli intervistati è laureato in giurisprudenza, il 23,81% in scienze politiche, ed il 19,05% in discipline letterarie. Le

¹Cfr. D'Amore M., *La Regione: un approccio economico aziendale*, Giappichelli, Torino, 2004.

²Il personale dipendente dall'amministrazione consiliare è inserito in un ruolo separato rispetto agli altri dipendenti regionali.

³Sono denominate anche come specifiche unità organizzative (L. 21/1996 Lombardia).

⁴Cfr. art. 53 Statuto Toscana, e Leggi regionali 13/2002 Calabria, 61/2000 Toscana.

persone provengono da enti ed aziende pubbliche (40,28% autonomie locali; 23,61% ministeri; 36,11% enti ed aziende pubbliche). Le categorie sono così articolate: 62,50% A e B; il 30,56% C e D⁵; gli insegnanti sono il 9,72%.

La struttura organizzativa è elementare e coincide con l'assetto del piccolo gruppo di lavoro. Il sistema primario di lavoro comprende mansioni individuali. Il lavoro di gruppo è poco frequente. I dipendenti interpretano il ruolo secondo un approccio *skill evaluation*. La formazione, nella logica del processo (Maggi, 1991), consente la diffusione di conoscenze e comportamenti utili ad una strutturazione della mansione (Costa e Gianecchini, 2005). La mansione presenta profili di specializzazione orizzontale/bassa e verticale/alta. Si distingue tra ruoli operativi (88,89%) e ruoli di coordinamento (11,11%). Non emerge una relazione positiva tra possesso del diploma di laurea ed attribuzione di compiti di coordinamento. Le competenze sono specifiche rispetto all'uso. Gli *output* della prestazione sono diretti ad un particolare cliente: il singolo consigliere e/o il gruppo consiliare. L'interlocutore privilegiato è individuato alternativamente nei consiglieri (30,56%) o nel capogruppo (59,72%). Si delinea una duplice dipendenza (funzionale e fiduciaria) che impone di intervenire anche su comportamenti legati all'empatia ed alle abilità sociali (Goleman, 1995). Misure formative che intervengono su comportamenti ed orientamenti cognitivi sono la naturale evoluzione delle iniziative di formazione nel settore pubblico (Bonti, 2000).

Il Capogruppo è titolare di diritti di controllo e di coordinamento pieni. Il Coordinatore esercita diritti di coordinamento sui collaboratori in merito all'assegnazione dei carichi di lavoro ed al buon andamento delle attività. I dipendenti rispondono al coordinatore per le necessità comuni della segreteria; ciascuno assume ruoli esecutivi e di collegamento verso uno o più consiglieri; la rete di comunicazioni interna, quasi sempre informale, è totale ed orizzontale tra i dipendenti, ma accentrata e verticale tra dipendenti e consiglieri. L'indagine evidenzia una dimensione operativa (il 37,50% degli intervistati risponde in via formale ai consiglieri ed il 50% al capogruppo) e sociale-fiduciaria (il 44,44% delle persone risponde di fatto ai consiglieri ed il 38,89% al capogruppo) nella relazione di lavoro; prevale un rapporto di fiducia⁶ tra il singolo consigliere ed il suo collaboratore.

Il coordinatore è anche un manager integratore con compiti di collegamento. La segreteria dovrebbe facilitare le comunicazioni interne, tra Gruppo consiliare e Ufficio di presidenza⁷ del Consiglio regionale, e le amministrazioni di Giunta e Consiglio. Ma gli intervistati indicano, tra le principali difficoltà incontrate, la lentezza delle procedure, la carenza di competenze e di coordinamento.

«Considerare la formazione in relazione al contesto che la attiva e che la produce..(..).. consente di cogliere caratteristiche cruciali della formazione che altrimenti rimangono trascurate» (Maggi,

⁵Cfr. Ccnl del 31.03.1999.

⁶Fiducia vuol dire affidarsi ad una persona per le sue competenze o per la sua probità (Giddens, 1994).

⁷L'Ufficio di presidenza fornisce informazioni e documenti per l'espletamento del proprio mandato (Art. 30, co. 3, Statuto Lazio).

1991, p. 10). Qualora il successo venga raggiunto mediante le persone, l'aggiornamento e la valorizzazione delle competenze e le modalità di gestione della risorsa umana sono un fattore critico per il conseguimento degli obiettivi aziendali (Pfeffer, 1995). Il cambiamento organizzativo dovrebbe richiedere lo sviluppo di saperi professionali e nuove competenze espresse dalle persone inserite negli assetti organizzativi. Il cambiamento evolutivo avviene quando la produzione di nuovi comportamenti sperimentati dalle persone si traduce in task espliciti e taciti (Solari, 2003).

L'acquisizione ed il trattamento dell'informazione sono attività critiche per la valutazione di opzioni per politiche pubbliche. La formazione può favorire la ri-progettazione delle segreterie in termini di autonomia organizzativa e specialistica, nella differenziazione orizzontale delle attività di *intelligence* e di *innovazione* e nell'acquisizione di professionalità idonee a produrre conoscenza per l'analisi politica, al fine di ridurre l'asimmetria informativa (Pini, 2003) e la dipendenza funzionale del consiglio dall'esecutivo (Antonelli, 2006).

La formazione, in età adulta, accettata con convinzione ed interesse, predispone al cambiamento nella struttura delle conoscenze e dei valori (Grandori, 1999); inoltre, dovrebbe realizzare una sintesi tra teoria e prassi, tra apprendimento di conoscenze e verifica sul campo della loro effettività ed utilità (Susi, 2004). Bisognerebbe evitare di ridurre l'apprendimento alla formazione classica e introdurre il riconoscimento e la diffusione di casi esemplari, l'integrazione di conoscenze esplicite e tacite tra gli attori (Dente e Lo Schiavo, 1999).

La formazione è condizione essenziale perché siano introdotti elementi di novità e di cambiamento⁸. La formazione aiuta a sviluppare competenze legate alla performance (Noe, Hollenbeck, Gerhart, Wright, 2006), alimentare il coinvolgimento e la coesione (Borgonovi, 2004), sostenere le dinamiche di carriera (Valotti 2000 e 2005) e comprendere i cambiamenti inerziali (Consiglio, 2000).

L'indagine dimostra l'insufficienza dei risultati precedenti della formazione erogata in termini di aggiornamento delle competenze, di legame con i meccanismi di carriera e di *commitment*.

Anche se il 68,39% degli intervistati ritiene utile la formazione coerente all'esecuzione della performance, la formazione erogata ha migliorato le conoscenze solo per il 58,33%.

Se il 79,17% degli intervistati considera la formazione meccanismo orientativo delle dinamiche di carriera, solo il 12,5% ha ritrovato nella propria esperienza un legame diretto formazione-progressione di carriera.

⁸«Nella concezione dell'azione la formazione è riflessione del sistema su se stesso. E' apprendimento del processo». «Nella logica del processo riguarda conoscenze e capacità interne al processo, proprie del percorso di ricerca, di decisioni e di azioni che lo caratterizza» (Maggi, 1991, p. 22).

Le persone pongono in essere comportamenti specifici in base a valori e competenze personali (Borgonovi, 2004). Gli individui valorizzano il proprio capitale professionale, se forniti delle informazioni rilevanti (Boldizzoni, 1999).

Gli intervistati (70,59%) considerano l'attività formativa esperienza in grado di soddisfare bisogni di crescita psicologica perché rende consapevoli della pluralità di stili cognitivi. Tuttavia, il 26,39% degli intervistati ritiene di aver apportato contributi in ragione della formazione fruita.

6. Considerazioni conclusive e prospettive di ricerca

E' forte il bisogno di una formazione che sostenga i processi organizzativi insieme alla valorizzazione delle competenze anche sociali dei dipendenti. «Il mutamento è intrinseco al processo di cui la formazione fa parte, e contemporaneamente intrinseco al processo di formazione» (Maggi, 1991).

La de-verticalizzazione delle organizzazioni, l'attenzione al presidio dei processi, la progettazione di itinerari di carriera di tipo *professionale* incoraggiano un approccio per competenze che suggerisce di condividere la *human resource idea* nel disegno organizzativo.

Il processo di formazione deve rendere il ruolo coerente alla situazione di lavoro globale (Sordi, 1980), sostenere il cambiamento in termini di valorizzazione delle competenze e di attivazione di capacità ed atteggiamenti efficaci (Costa e De Martino, 1985) ed integrare *professionals* ed *executives*.

I contenuti formativi specialistici si combinano per favorire il costituirsi di una comune piattaforma di capacità gestionali (Adinolfi, 1998) in grado di rendere compatibili le professionalità con la struttura (Giannini e Bonti, 1997; Adinolfi, 2003).

Nel presente lavoro non è stato possibile acquisire dati ed informazioni dai consiglieri regionali e dai dirigenti dell'amministrazione consiliare.

Gli elementi conoscitivi raccolti suggeriscono di concepire le possibili iniziative di formazione, nel breve periodo, come risposta ad esigenze specifiche (Borgonovi, 2004) nell'ambito di un cambiamento deliberato (Solari, 2003).

L'indagine condotta conduce ad alcune riflessioni. La formazione può proporsi, nella combinazione tra struttura e risorsa umana, come origine del cambiamento (Borgonovi, 2004) nell'ambito di situazioni di *turnaround* (Solari, 2003), ove nel contesto istituzionale emergano le condizioni per un'autonomia piena del Gruppo come agente di cambiamento (Rebora, 1998) culturale e gestionale.

Si ipotizza un percorso nel quale i modelli di innovazione e modalità diverse di formazione nelle regioni si possano combinare secondo le dimensioni dell'autonomia dei Gruppi consiliari rispetto a Presidente di Giunta e partiti politici e dell'innovazione amministrativa, organizzativa e gestionale (fig. 2).

Fig. 2 Innovazione nelle Regioni e formazione

<i>Innovazione</i> Formazione come..	Autonomia del Gruppo Consiliare	
	+	-
Interventi sulla struttura +	<i>Pro-attiva</i> (A) ..integrata nella Strategia di cambiamento	<i>Trainata</i> (C) ..Diffusione di innovatività
	<i>Legittimata</i> (B) ..Origine del al cambiamento	<i>Reattiva</i> (D) ..Risposta a specifiche esigenze

(Fonte: ns. elaborazione)

L'indagine condotta suggerisce di comprendere i cambiamenti in una logica di passaggio da (D), situazione attuale, a (B) ove le innovazioni, nella pluralità di approcci, si combinino con le norme socialmente accettate nel contesto istituzionale.

Le prospettive future di ricerca suggeriscono di verificare le ipotesi mediante un'analisi comparativa condotta in differenti contesti regionali per valutare, nelle singole specificità locali, l'evoluzione dei cambiamenti coerenti con le norme culturali delle realtà locali o di contesti più ampi (Delmestri, 2006).

Si impone un ripensamento strategico ed organizzativo nelle politiche della formazione e sulle risorse umane. Sarebbe necessario:

- conferire autonomia organizzativa alla funzione formazione;
- far emergere dall'intreccio formazione-esperienza lavorativa nuove figure professionali come, ad esempio, l'analista di politiche pubbliche (SSPA, 2007);
- progettare percorsi formativi specifici per vincere resistenze e difficoltà di adattamento tipiche di lavoratori *over 40 e senior*;
- promuovere relazioni sociali basate sulla fiducia nell'autonomia e nella coesione tra attori politici ed *executives*;
- concepire la formazione come elemento di coordinamento nell'economia della flessibilità (Costa, 2007).

Bibliografia

- AA. VV. (2006), *Scenari e tendenze della formazione pubblica*, Formez, Roma.
- Adinolfi P. (2003), “La gestione delle risorse umane”, in Mele R. *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova.
- Adinolfi P. (1998), “L’evoluzione dei paradigmi formativi nella P.A.”, in *Azienda pubblica*, 1-2/1998.
- Alberti F. e Sinatra A. (a cura di) (2005), *Cambiamento strategico e legittimazione istituzionale. Il caso della Regione Lombardia*, Guerini, Milano.
- Antonelli V. (2006), “L’ordinamento amministrativo regionale e l’amministrazione consiliare”, in Carli M., Carpani G., Siniscalchi A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, IlMulino, Bologna.
- Bifulco R. (2004), *Le Regioni*, IlMulino, Bologna.
- Bonti M. (2004), *La comunicazione organizzativa in movimento. Tendenze nel sistema delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Bonti M. (2000), *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche. Modelli di analisi e strumenti operativi*, Giuffrè, Milano.
- Boldizzoni D. (a cura di), (1999) *Management delle risorse umane*, Este, Milano.
- Borgonovi E. (2005a), “Cambiamento e riforme nelle regioni italiane”, in *Azienda pubblica* 1/2005.
- Borgonovi E. (2005b), “Cambiamento e riforme nelle regioni italiane”, in (a cura di) RSO, *Processo di riforma e cambiamento della regione Campania. Politiche, strategie e progetti*, FrancoAngeli, Milano.
- Borgonovi E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche: tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*, Egea, Milano.
- Borgonovi E. (1998), “Cambiare formando, formare cambiando”, in *Azienda pubblica* 1-2/1998.
- Cammelli M. (2003), in AA. VV., *Assemblee legislative regionali*, FrancoAngeli, Milano.
- Camuffo A. e Cappellari R., (1996) “Le teorie neoistituzionaliste”, in Costa G., Nacamulli R.C.D. *Manuale di organizzazione aziendale. Vol. I*, Utet, Torino.
- Consiglio S. (2000), “Il cambiamento organizzativo”, in Mercurio R., Testa F. *Organizzazione, assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli, Torino.
- Costa G. (2007), “Il significato del cambiamento”, in *Studi Organizzativi*, 1/2007.
- Costa G. e Gianecchini M. (2005), *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, McGraw-Hill, Milano.

Costa G. (2004), "I ruoli manageriali tra pubblico e privato nel governo delle amministrazioni pubbliche", in Panozzo F., *Pubblica amministrazione e competitività territoriale. Il management pubblico per la governance locale*, FrancoAngeli, Milano.

Costa G. (1997), "Il personale nelle pubbliche amministrazioni verso il terzo millennio", in *Azienda Pubblica*, 2/1997.

Dacin M.T. (1997) "Isomorphism in context: the power and prescription of institutional norms", *Academy of Management*, 40(1)

Delmestri G. (2006), "Streams of inconsistent institutional influences: Middle managers as carrier of multiple identities", in *Human Relations*, 59(11).

Dente B. e Lo Schiavo L. (1999), "Politiche pubbliche e change management", in *Studi organizzativi*, 02/1999.

DiMaggio P. J. e Powell W.W. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago.

DiMaggio P. J. e Powell W. W (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", in *American Sociological Review*, 48.

Elia L. (1985) "Governo (forme di)", in *Enciclopedia del diritto*, XIX.

Gambino S. (2004), "Legge elettorale e forma di governo regionale", in *Federalismi.it* n. 15.

Giannini M. e Bonti M. (1997), "Risorse umane e cambiamento organizzativo negli enti pubblici", in *Sviluppo&Organizzazione* 162/1997.

Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, IlMulino, Bologna.

Goleman D. (1995), *Lavorare con intelligenza emotiva*, RCS, Milano.

Grandori A. (1999), *Organizzazione e comportamento economico*, IlMulino, Bologna.

Grandori A. (1995), *L'organizzazione delle attività economiche*, IlMulino, Bologna.

Hrbeniak L.G. (1976), "Size and Staff Professionalization", in *The Academy of Management Journal*, Vol. 19, 4.

Lijphart A. (1999), *Le democrazie contemporanee*, IlMulino, Bologna.

Maggi B. (2003), *De l'agir organisationnel. Un point de vue sur le travail, le bien-etre l'apprentissage*, Octarès Editions, Paris.

Maggi B. (1991), *La formazione: concezioni a confronto*, Etas, Milano.

March J. G. e Olsen J. P. (1997), *Governare la democrazia*, IlMulino, Bologna.

Martines T., Ruggeri A. e Salazar G. (2002), *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano.

Martines T. (1992), *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano.

Martone A. (2002), *La gestione strategica delle regioni*, Guerini, Milano.

Mercurio R. e Martinez M. (2005), “Scelte manageriali e teorie organizzative: la progettazione organizzativa negli studi di organizzazione aziendale”, XXVII Convegno AIDEA 7-8 ottobre 2004 Catania.

Meyer J. e Rowan B. (1977), “Institutionalized organizations: formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83.

Meyer R. E. e Hammerschmid G. (2006), “Changing Institutional logics and Executive Identities”, in *American Behavioral Scientist*, 49, 7.

Noe R., Hollenbeck J.R., Gerhart B. e Wright P.M. (2006), *Gestione delle risorse umane*, Apogeo, Milano.

Olsen J. P. (1992), “I programmi di modernizzazione visti in prospettiva: l’analisi istituzionale del cambiamento organizzativo”, in *Problemi di amministrazione pubblica Anno XVII, n. 1 Marzo 1992*.

Pacini M. C. (2006), “Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi a confronto”, in in Carli, *op. cit.* Carli M., Carpani G., Siniscalchi A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, IlMulino, Bologna.

Paladin L. (2000), *Diritto regionale*, Cedam, Padova.

Patterson S.C. (1970), “The Professional Staffs of Congressional Committees”, in *Administrative Science Quarterly, Vol. 15, n. 1, pp. 22-36*.

Peters B. G. (1999), *La pubblica amministrazione. Un’analisi comparata*, IlMulino, Bologna.

Petrillo P.L. (2006a), “Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema di poteri tra consiglio e giunta”, in Carli M., Carpani G., Siniscalchi A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, IlMulino, Bologna.

Petrillo P.L. (2006b), “Lo Statuto dell’opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri”, in Carli M., Carpani G., Siniscalchi A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, IlMulino, Bologna.

Pfeffer J. (1995), “Il vantaggio competitivo attraverso le persone”, in *Sviluppo&Organizzazione* 147/1995.

Pini G. (2003), “I controlli interni nelle regioni a statuto ordinario e il nuovo ruolo dei consigli”, in *Economia pubblica* 1/2003.

Pitruzzella G. (2002), “Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori”, in *Le Regioni*, 2-3/2002.

Pollitt Ch. e Bouckaert G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi Editore, Milano.

- Rebora G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Guerini, Milano.
- Rebora G. (1995), *Organizzazione e politica del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Guerini, Milano.
- Rebora G. (1988), “Il cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione”, in *Azienda pubblica 1/1988*.
- Solari L. (2003), *Cambiamento organizzativo*, Este, Milano.
- Sordi C. (1980), “La problematica della formazione”, in AA. VV. *La formazione e lo sviluppo del personale*, FrancoAngeli, Milano.
- SSPA (a cura di) (2006), *X Rapporto sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione 2006*, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione pubblica.
- Susi F. (2004), *Formazione e cambiamento nelle organizzazioni*, Armando, Roma.
- Valotti G. (2005), *Management pubblico. Temi per il cambiamento*, Egea, Milano.
- Valotti G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano.
- Zbaracki M.J. (1998), “The Rhetoric and Reality of Total Quality Management”, in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 43, n. 3.