

**Primo Workshop Nazionale**

**di Azienda Pubblica**

***“L'innovazione nel governo e nel management dei  
sistemi di pubblica amministrazione”***

Castellanza, 20 Maggio 2004

*I MODELLI DI COMPETENZA NELL'ANALISI DEI  
FABBISOGNI FORMATIVI.  
UN CASO DI STUDIO: IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA.<sup>1</sup>*

**Vincenzo Cavaliere**

Università degli Studi di Firenze  
Dipartimento di Scienze Aziendali  
Via Delle Pandette, 9  
50127 Firenze, Italy  
Tel. 0039-055-4374730

e-mail: [vincenzo.cavaliere@unifi.it](mailto:vincenzo.cavaliere@unifi.it)

**Daria Sarti**

Università degli Studi di Firenze  
Dipartimento di Scienze Aziendali  
Via Delle Pandette, 9  
50127 Firenze, Italy  
Tel. 0039-055-4374696

e-mail: [daria.sarti@unifi.it](mailto:daria.sarti@unifi.it)

**Dario Rosini**

Università degli Studi di Firenze  
Dipartimento di Scienze Aziendali  
Via Delle Pandette, 9  
50127 Firenze, Italy  
Tel. 0039-055-4374696

e-mail: [dario.rosini@unifi.it](mailto:dario.rosini@unifi.it)

**Antonio Sofi**

Università degli Studi di Firenze  
Dipartimento di Scienza della Politica e  
Sociologia  
Via Delle Pandette, 7  
50127 Firenze, Italy  
Tel. 0039-055-4374435

e-mail: [antonino.sofi@fastwebnet.it](mailto:antonino.sofi@fastwebnet.it)

---

<sup>1</sup> Il paper rappresenta un primo immediato risultato di un progetto di ricerca coordinato dal prof. Vincenzo Cavaliere del Dipartimento di Scienze Aziendali e dal prof. Carlo Sorrentino del Dipartimento di Scienze della Politica e Sociologia dell'Università di Firenze. Pur essendo il frutto di un lavoro comune il paragrafo 1 è da attribuire a Dario Rosini, il 2 a Daria Sarti, il 3 e 3.1 a Vincenzo Cavaliere, il 4 e 4.1 ad Antonio Sofi, la restante parte a tutti gli autori.

## Indice

1. Introduzione .....	2
2. Aspetti teorico concettuali di riferimento: conoscenza, apprendimento e formazione ....	6
3. Le competenze come riferimento delle politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane.....	10
3.1 Il concetto di competenza .....	14
4. Un'analisi politico istituzionale dell'organizzazione oggetto d'indagine .....	16
4.1 La popolazione oggetto di analisi: caratteristiche e funzioni delle strutture speciali di supporto agli organi politici del Consiglio Regionale.....	18
5. L'analisi empirica.....	21
5.1 Profilo dei rispondenti ed elementi caratterizzanti il ruolo ricoperto .....	25
5.2 Analisi delle competenze e fabbisogni formativi: la matrice di sviluppo delle competenze .....	31
Bibliografia .....	21

### 1. Introduzione

Sfogliando la normativa relativa al funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni emanata nel corso degli ultimi quindici anni, tra i vari messaggi che il processo di riforma in atto ha cercato di trasmettere, ne emerge uno particolarmente rilevante, evidenziato anche in modo chiaro: tutte le organizzazioni pubbliche, indipendentemente dalla natura dei “prodotti” o dei servizi che erogano, devono essere orientate alla generazione di valore<sup>2</sup> per i cittadini.

L'efficacia dell'azione organizzativa pubblica, quindi, ed in particolare la possibilità della sua misurazione, ha proprio in questo concetto di valore creato a favore della collettività il suo principale *focus* di attenzione.

E' opportuno sottolineare a questo proposito due aspetti interessanti. Il primo è che l'efficacia viene definita in relazione alle finalità proprie delle organizzazioni pubbliche, finalità connesse al benessere della popolazione; in questo senso si parla di “efficacia sociale”.<sup>3</sup>

Il secondo, sicuramente collegato con il primo, richiede di concentrare le attenzioni degli attori organizzativi non tanto, o non solo, sulla ottimizzazione

<sup>2</sup> Il concetto di valore non è da intendersi in questa sede in senso strettamente economico ma piuttosto come utilità, come capacità del prodotto o del servizio erogato di soddisfare i bisogni dei cittadini.

<sup>3</sup> E' Rebora che parla in particolare di “efficacia sociale”. Altri autori usano anche i termini “impatto” o “adeguatezza”. G. Rebora, “La produttività degli enti pubblici: problema di misurazione o di management?”, in *Il nuovo governo locale*, 3, 1987. Si veda anche G. Della Rocca, “Incentivi:

nell'allocazione di risorse utilizzate nei processi di trasformazione degli input in output (che riguarda soprattutto problematiche legate all'efficienza), quanto sulla seconda funzione di produzione propria delle organizzazioni pubbliche, quella attraverso la quale gli *output* generati si rivelano effettivamente efficaci nella soddisfazione dei bisogni legati al benessere dei cittadini. In altre parole si deve fare riferimento alla "trasformazione" degli *output* generati in *outcome*.

Appare evidente come in un sistema economico ed istituzionale caratterizzato da risorse illimitate e valutazioni di indifferenza sui possibili risultati dell'azione organizzativa il problema della progettazione di una "buona" forma di organizzazione perderebbe di significato.

L'ambiente economico e sociale difficilmente si presenta con siffatte caratteristiche. Ne consegue che per tutte le organizzazioni, quindi anche per quelle pubbliche, risultano essenziali i concetti di efficacia (interessa raggiungere certi risultati e non qualunque output) e di efficienza (a parità di risultati occorre distinguere tra soluzioni organizzative che impiegano maggiori o minori risorse).<sup>4</sup>

Alla luce di queste osservazioni appare evidente la natura economica delle organizzazioni in oggetto che essendo tipicamente *people intensive*, vedono il presidio dell'economicità e la generazione del valore strettamente dipendente dal contributo del fattore umano.

La risorsa umana rappresenta quindi una risorsa strategica che deve essere gestita accuratamente; essa non va più considerata come una voce di costo che richiede semplicemente di essere ben amministrata<sup>5</sup>.

Ciò richiede un cambiamento culturale che consideri la performance individuale e la capacità dell'individuo di autoregolarsi, abbandonando il tradizionale concetto di controllo burocratico, spesso a torto considerato garante dell'efficacia e dell'efficienza organizzativa, in favore di un "controllo" di tipo manageriale<sup>6</sup>, che sposti cioè l'enfasi dal rispetto della forma/regola al perseguimento dei risultati.

---

incertezza della direzione ed equità nella valutazione del lavoro", in *Studi organizzativi*, 3-4, 1987.

<sup>4</sup> Per una trattazione più ampia sulla natura economica delle attività organizzative si veda A. Grandori, "L'organizzazione delle attività economiche", Il Mulino, Milano, 1995.

<sup>5</sup> Sulla differenza tra amministrazione e gestione del personale si rimanda a G. Costa - S. De Martino, "Management pubblico", ETAS libri, Milano, 1990, (2<sup>a</sup>ed.), pag. 134.

<sup>6</sup> Per approfondimenti relativi a queste due diverse tipologie di controllo si veda E. Borgonovi, "I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione", in

Sulla base di queste premesse, l'attenzione dovrebbe focalizzarsi sul come valorizzare questa risorsa pur all'interno dei vincoli che il quadro normativo e contrattuale pone.

Vi sono approcci che, rischiando di cadere nelle "trappole delle Relazioni Umane" tendono a superare la tradizionale fase amministrativa (la quale ha originato accentramento, standardizzazione e demotivazione) ponendo particolare attenzione al solo aspetto organizzativo del lavoro e arrivando a sostenere che gli interventi sul contenuto del lavoro, in virtù della maggiore soddisfazione che riescono a generare, consentono quasi per "incanto" una conseguente crescita della professionalità dell'individuo e della sua motivazione al lavoro.

L'obiettivo da perseguire secondo questa ottica è quello di creare un'organizzazione talmente coinvolgente da consentire l'identificazione emotiva e pratica dei soggetti.<sup>7</sup>

L'aspetto motivazionale, seppur importante non ci sembra tuttavia essere da solo sufficiente a spiegare performances eccellenti, è necessario tenere conto di ulteriori aspetti, sia di natura individuale che organizzativa ed ambientale.

L'efficacia organizzativa può infatti essere vista in un'ottica più allargata come il frutto dell'interpretazione del ruolo ricoperto<sup>8</sup> da parte dei lavoratori.

Ai fini dell'interpretazione del ruolo, riveste una particolare importanza, oltre al contesto ambientale, il sistema dinamico di risorse individuali<sup>9</sup> ed in particolare le competenze possedute. Queste ultime possono essere analizzate tramite opportuni modelli e, in un'ottica di sviluppo organizzativo, potenziate mediante adeguati interventi formativi progettati sulla base dei gap individuati in relazione ai

---

M.Costabile - R.Mazzei (a cura di), "Il Management Pubblico", ed. CELUC, Rende, 1992, pp. 195-208.

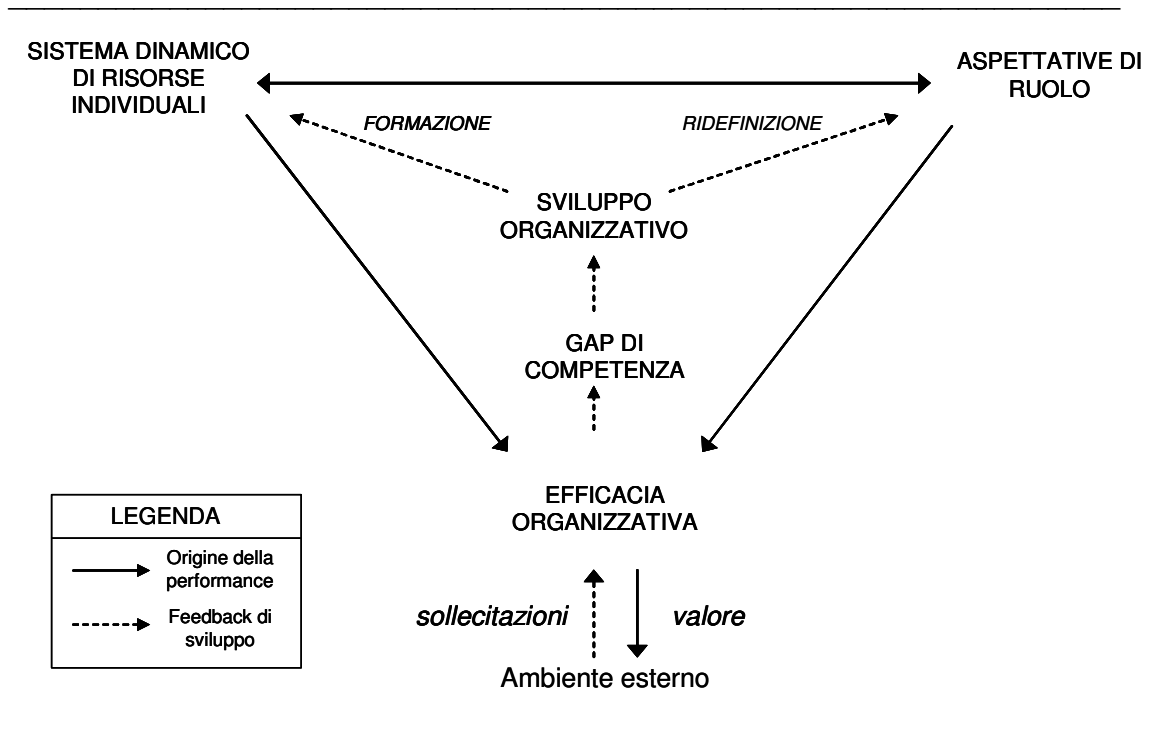
<sup>7</sup> Possono essere visti come appartenenti a questo filone autori come Argyris, Herzberg, Likert, Maslow, Mc Gregor, ed altri.

<sup>8</sup> Per il concetto di ruolo, facciamo riferimento a Gross il quale lo definisce come " a set of expectations". N.Gross - W.S. Mason - A. McEachern, "Explorations in Role analysis: Studies of the School Suprintendency Role", New York, 1964, pag. 60.

<sup>9</sup> Sul sistema dinamico di risorse personali si veda V. Cavaliere, "L'azione manageriale del capo reparto nella grande distribuzione", Cedam, Padova, 2002, il quale sostiene che "l'individuo presenta una serie di "risorse" che spiegano l'azione ed il comportamento organizzativo; in parte queste risorse fanno riferimento a «caratteristiche esterne» delle persone oggettivamente individuabili (età, sesso, educazione, esperienza, ecc.) ed in parte [...] a «caratteristiche interne». Tra queste ultime ritroviamo una serie di «capacità o determinanti individuali di comportamento» (valori, atteggiamenti, bisogni, abilità, conoscenze, ecc.) e di processi di comportamento (percezioni individuali, motivazione e la conseguente decisione) che non si identificano con il comportamento manifesto, ma rappresentano la sua condizione preliminare, in quanto ne anticipano la direzione e

ruoli organizzativi.

Figura 1 – Performance e sviluppo organizzativo



La presente analisi, ha cercato di focalizzarsi proprio su questi aspetti. I suoi principali presupposti teorici possono essere rinvenuti nel contributo degli autori che hanno approfondito i concetti di ruolo e di competenza.

Alla base c'è una sostanziale presa d'atto del superamento della tradizionale "oggettivazione" burocratica del lavoratore nella posizione ricoperta e nella qualifica funzionale rivestita. Il lavoratore rappresentava secondo tale visione l'ingranaggio di un meccanismo che richiedeva comportamenti standard e predeterminati. Oggi invece tende a scomparire il presupposto in base al quale è importante nella gestione del personale la posizione di lavoro indipendentemente dalla persona che la ricopre, dal contributo che quest'ultima apporta all'organizzazione e dal risultato che essa produce.

Anche nel settore pubblico c'è sempre maggiore consapevolezza del fatto che, oltre alla posizione ricoperta, si debba tener conto anche della persona

l'intensità" (pag. 103 e segg.).

relativamente a quello che sa fare, alle informazioni e alle relazioni che è in grado di apportare all'organizzazione, alle sue conoscenze e capacità di apprendere <sup>10</sup>.

## **2. Aspetti teorico concettuali di riferimento: conoscenza, apprendimento e formazione**

Molta letteratura in diverse aree disciplinari ha, da qualche anno, focalizzato gran parte della sua attenzione sulla conoscenza. Il concetto è stato enfatizzato, in specifico, a partire dalla riconsiderazione dell'opera di molti autori afferenti a diverse discipline sia nell'ambito degli studi di organizzazione aziendale che di economia.

Tale ampia attenzione è maturata in virtù di una mutata visione delle variabili che contribuiscono alla definizione della performance organizzativa. Come noto, infatti, la *prospettiva strutturalista* riconduce l'eterogeneità della performance di un'organizzazione ad un elemento esogeno quale, appunto, la struttura del settore in cui la medesima impresa opera (M. Porter, 1980).

Tuttavia a partire dagli anni Ottanta, ma già nell'intuizione di Edith Penrose (1959), si evidenzia la centralità delle determinanti interne alle imprese nel definire i differenziali di performance fra organizzazioni e quindi l'capacità di presidiare meglio efficienza ed efficacia organizzativa.

Tale prospettiva, nota come *Resource Based View of the Firm*, sebbene sviluppata nei settori privati, assume particolare rilevanza ai fini della nostra analisi, proprio in considerazione del carattere *people intensive* delle organizzazioni pubbliche.

In tale nuovo paradigma, l'organizzazione assume non più la natura di una "scatola nera" e sconosciuta nelle sue componenti interne quanto piuttosto di "contenitore" o *locus* di risorse e competenze che risultano difficilmente imitabili e sostituibili. In tal senso, la performance aziendale viene ad essere correlata alle

---

<sup>10</sup> La questione non è di poco conto se si pensa che a seconda dell'impostazione prevalente bisogna definire in maniera completamente diversa tutte le scelte di programmazione del personale: selezione, formazione, carriera e retribuzione. Si veda G. Costa, "Il personale nelle pubbliche amministrazioni verso il terzo millennio", in *Azienda Pubblica* 2/97.

specificità interne all'impresa ed in particolare alle risorse accumulate ed alle competenze che permettono di ricombinarle in modo originale. Tale prospettiva è stata ulteriormente arricchita dalla prospettiva della *Dynamic Capability* che si avvicina a quella dell'apprendimento e che considera all'interno dell'impresa la capacità di rinnovare le competenze non solo allo scopo di mantenere una coerenza rispetto ai cambiamenti normativi ed ambientali ma soprattutto in relazione alla capacità di innovare nei servizi (o prodotti) e di rompere con le routine consolidate.

Seguendo pertanto una visione non solo esogena dei fattori di performance ma anche una visione endogena, alcuni autori sono giunti a sostenere ed evidenziare il particolare valore assunto non solo dalle risorse e competenze ma anche dalla conoscenza organizzativa che diviene pertanto il primo e più importante asset di performance (Spender, 1994; Grant, 1996; Davenport, Prousak, 1997). Secondo questa prospettiva la principale attività d'impresa è riconducibile alla produzione, conservazione e sviluppo della conoscenza e delle competenze.

La conoscenza, non necessariamente quella formalizzata, e le competenze diventano gli assets fondamentali da gestire nelle organizzazioni pubbliche contemporanee e la capacità di gestirli rappresenta la nuova *core capability* da perseguire.

La prospettiva teorica dell'apprendimento organizzativo ha dato un ampio contributo in un dibattito iniziato oltre trenta anni fa. Tuttavia, ad oggi, risulta difficoltoso definire i confini di una disciplina che continua a mostrare un assai elevato tasso di evoluzione e che riceve contributi da discipline diverse con differenti dimensioni ontologiche (Esterby-Smith, 1997). Oltretutto, nella letteratura sono emersi negli ultimi dieci anni concetti e filoni di studio, paralleli e complementari. Ci stiamo riferendo in specifico al knowledge management, ovvero alla disciplina che si occupa di gestire la conoscenza nell'ambito dell'impresa, ed al concetto di capitale intellettuale. Occorre tuttavia tenere separati tali concetti dalla prospettiva dell'apprendimento organizzativo che affonda le proprie radici assai più lontano nel tempo (Esterby-Smith et.al., 2000).

Prendendo la distinzione proposta da Bontis et. al. (2002), consideriamo, in questa sede, il capitale intellettuale, come lo stock di conoscenze acquisite da un

apprendimento a livello cognitivo e presenti in azienda ad un tempo  $t$ . Le relative pratiche di gestione della conoscenza, ovvero il knowledge management, rappresenta contestualmente l'attività con cui un'organizzazione gestisce i propri flussi cognitivi. In tale visione, il contributo dato dall'apprendimento organizzativo è un concetto assai più ampio che incorpora sia la componente comportamentale che cognitiva del processo di apprendimento e fornisce i mezzi per analizzare e comprendere come i flussi cognitivi si vengono a definire nel tempo (Bontis et al, 2000).

Gran parte dei contributi del passato si sono misurati su prolungati dibattiti nel campo dell'apprendimento fra cui, i più ampiamente discussi sono: quelli relativi all'individuazione di parametri per la misurazione dei livelli di apprendimento, il dibattito circa la considerazione della prospettiva del cambiamento cognitivo o comportamentale derivante dal processo di apprendimento, il concetto di *disapprendimento* e la sua relazione con l'apprendimento ed, infine, la distinzione fra apprendimento organizzativo e organizzazione che apprende (Esterby-Smith et.al., 2000).

Le implicazioni operative, da punto di vista dello sviluppo organizzativo sono evidenti. Qui può essere ricordata la gestione degli interventi formativi ai fini del presidio dei processi di apprendimento individuale ed organizzativo.

Al di là delle nuove prospettive che contribuiscono all'arricchimento del dibattito in materia di apprendimento organizzativo non ci vogliamo allontanare dallo scopo ultimo che ha caratterizzato fino ad oggi la letteratura sull'apprendimento e le sue pratiche nell'ambito organizzativo. Tale prospettiva di studio, infatti, si propone di analizzare il rapporto fra individuo ed organizzazione, per esaminare il modo con cui i processi di apprendimento individuale possano essere aggregati all'interno di una organizzazione allo scopo di condurre, in ultima istanza, al miglioramento delle performance complessiva della medesima.

In tal senso la prospettiva normativa della *learning organization*, che si è distaccata soltanto recentemente dal filone dell'apprendimento organizzativo (Esterby-Smith et.al., 2000), delinea in modo deterministico i caratteri di una organizzazione capace di apprendere e di gestire processi continui di revisione interna e di crescita attraverso il continuo aggiornamento delle proprie pratiche.



L'apprendimento organizzativo è stato tradizionalmente considerato in due modi: come il processo di apprendimento individuale che si esplica nelle organizzazioni oppure come metafora del processo di apprendimento individuale.

Nel primo caso, ovvero nell'approccio della *psicologia cognitiva*, l'apprendimento è un processo che vede protagonisti individui chiave in seno all'organizzazione e che si esplica a livello dell'individuo. Tale processo produce effetti sull'intera organizzazione. In questo filone di studi, l'organizzazione impara per mezzo dei processi di apprendimento dei suoi membri oppure grazie all'acquisizione di nuovi membri in possesso di conoscenze e competenze nuove rispetto a quelle presenti all'interno dell'organizzazione (Simon, 1991).

Dall'altra prospettiva, nonostante rappresenti una evidenza inconfutabile il fatto che le organizzazioni apprendano tramite gli individui, l'apprendimento organizzativo è considerato come un processo più complesso e dinamico rispetto a quello che coinvolge il singolo individuo o la somma dei medesimi. Come affermato da Hedberg (1981) "gli individui nelle organizzazioni possono andare e venire, e i sistemi di leadership cambiare, ma la memoria dell'organizzazione conserva certi comportamenti, mappe mentali, norme e valori nel tempo" (p. 6).

Nel contributo dato dalla *teoria comportamentistica* dell'impresa alla teoria dell'apprendimento organizzativo, le organizzazioni apprendono dal passato traducendo l'esperienza vissuta in *routine organizzative* che guidano il loro comportamento e che si rigenerano sulla base di processi di apprendimento attraverso esperienza diretta ed altrui sviluppando framework concettuali per l'interpretazione di tali conoscenze. Attraverso l'interpretazione della storia, le organizzazioni apprendono e immagazzinano la propria "memoria" condividendola fra i membri dell'organizzazione e rendendola, così, nota anche a coloro che non ne sono stati partecipi (Levitt, March, 1988). E' pertanto a partire dalle proprie routine che le organizzazioni "ricordano" ed agiscono (Nelson, Winter, 1982).

Secondo la prospettiva comportamentista di Huber (1991) "Una entità impara se, attraverso la rielaborazione di informazioni, il set dei suoi potenziali comportamenti viene modificato... una organizzazione impara se una delle sue unità acquisisce conoscenze che essa riconosce essere potenzialmente utili per l'organizzazione" (p. 89).

L'apprendimento organizzativo è dunque quel processo attraverso cui le organizzazioni sviluppano la propria base cognitiva a supporto dell'azione organizzativa e rendono possibile la definizione delle proprie competenze distintive. In tal senso, Crossan et.al. (1999), considerano l'apprendimento organizzativo come un processo dinamico di rinnovamento strategico. Come affermato da Morgan (1988, p. 7), le organizzazioni devono "trovare il modo di sviluppare e mobilitare le intelligenze, le conoscenze ed il potenziale creativo degli esseri umani ad ogni livello dell'organizzazione".

Risulta pertanto sostanziale il ruolo assunto dai sistemi di gestione risorse umane in quanto facilitatori dello sviluppo e dell'utilizzazione delle competenze organizzative a partire dalla gestione degli individui (Lado, Willson, 1994) e delle loro competenze.

In un processo di apprendimento organizzativo visto come un processo di intuizione, interpretazione, integrazione e istituzionalizzazione (Crossan et.al. 1999), le mappe mentali con cui gli individui intuiscono ed interpretano informazioni sono riconducibili allo stock di conoscenze e competenze possedute dagli individui stessi, che rappresentano un punto focale del processo di apprendimento. "Ciò non sorprende poiché le competenze individuali rappresentano la più vicina traduzione dell'apprendimento dal dominio educativo al dominio organizzativo" (Bontis et.al., 2002, p. 442).

In specifico, l'apprendimento organizzativo risulta strettamente correlato alle modalità ed alle pratiche con cui le organizzazioni gestiscono i processi di formazione all'interno dell'impresa. Bassi livelli di formazione e sviluppo dei membri dell'organizzazione possono condurre a bassi livelli di conoscenza e skills negli stessi lavoratori ed un tale stato di cose a sua volta, nell'ambito di un ciclo iterativo può condurre, in ultima istanza, ad una progressiva inibizione del processo di apprendimento organizzativo.

### **3. Le competenze come riferimento delle politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane.**

Il problema della gestione e sviluppo del potenziale umano nelle organizzazioni

pubbliche è molto critico sia in termini di performance individuale che di sistema. Sebbene recentemente, quello del personale, sia stato un ambito attraversato da intense riforme, dobbiamo osservare ancora una scarsa sensibilità verso la valorizzazione delle competenze e dei processi di apprendimento delle risorse umane.

Decenni di cultura tipicamente amministrativa, fatta cioè di attenzione ai meccanismi di specializzazione funzionale, di strutture micro e macro organizzative molto formalizzate, di metodi procedurizzati e pratiche di gestione standardizzate, continuano a rappresentare spesso un vincolo per i processi di cambiamento e di ammodernamento “imposti” anche dalle normative ma richiesti soprattutto dalle evoluzioni dei contesti ambientali.

Allo stesso tempo, le pratiche di gestione delle risorse umane troppo “abitate” ad una gestione razionalmente e burocraticamente dominabile mediante modelli di pianificazione e programmazione elaborati analiticamente sulla base di procedure rigorose e di mansionari rigidi, stanno mostrando in pieno il loro limite di fronte alla sempre crescente variabilità dei compiti, allo spostamento del focus organizzativo verso la interfunzionalità ed i processi di lavoro, alle continue ed imprevedibili eccezioni che si presentano nell’agire organizzativo quotidiano.

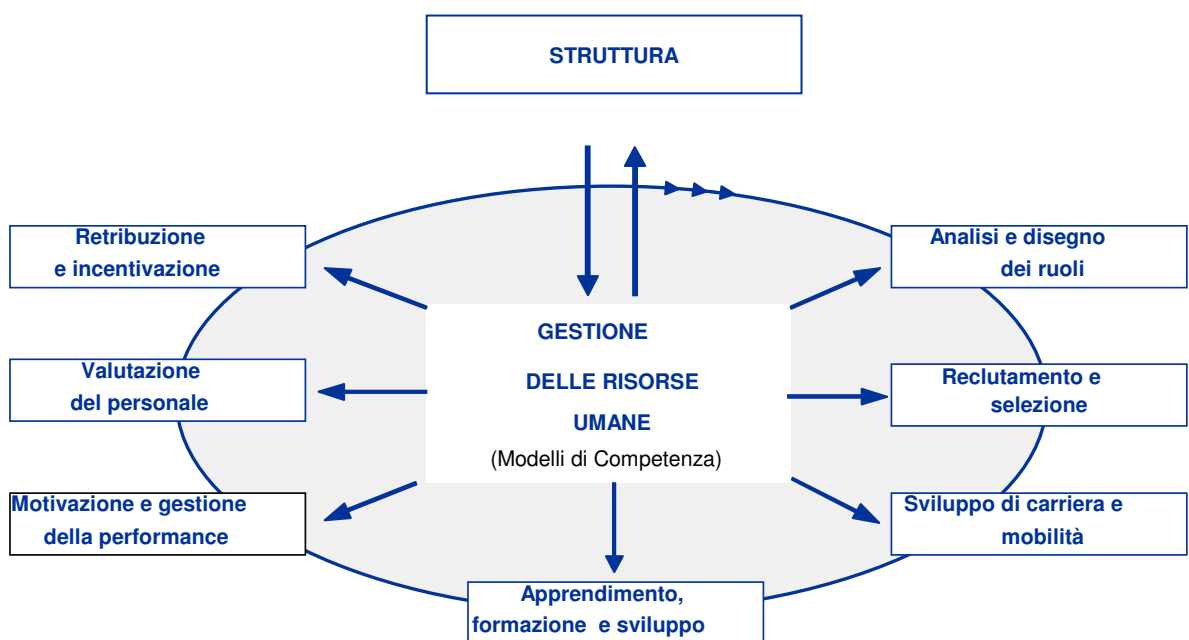
La costruzione di una cultura manageriale in merito alla gestione della risorsa umana appare, quindi, una “questione” non più eludibile dal punto di vista del funzionamento organizzativo. Essa rimane una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per consentire alle organizzazioni pubbliche di presidiare efficacemente le loro performance e di sviluppare nelle risorse umane quei comportamenti organizzativi coerenti con le richieste degli utenti e con i contesti di riferimento.

E’ facile osservare che le organizzazioni pubbliche avranno sempre un “problema” di gestione della “produttività” – performance della risorsa umana che rappresenta, come in tutte le imprese di servizi, la principale fonte di costo oltre che la principale componente della qualità e della quantità delle prestazioni fornite. Si pongono quindi forti e rinnovate esigenze di “mettere a punto” modelli interpretativi e strumenti applicativi che siano in grado di innescare e supportare i processi di modernizzazione amministrativa, di sviluppo e riqualificazione

professionale (Cavaliere, Rosini, 2002).

Riteniamo che i modelli di competenza consentano di rispondere a molte delle problematiche prima accennate in quanto permettono di impostare in maniera integrata e flessibile i sistemi di gestione e sviluppo delle risorse umane (fig. 2) definendo un unico anche se non rigido framework in grado di fare evolvere il *focus* di riferimento dai compiti ai comportamenti organizzativi del personale.

Figura 2 – I modelli di competenza come riferimento nella Gestione e Sviluppo delle risorse umane



In generale, le finalità dei sistemi di gestione delle risorse umane basati sulle competenze sono collegate prevalentemente alla esigenza delle direzioni del personale di gestire al meglio il rapporto individuo-organizzazione ridefinitosi sulla base dei cambiamenti avvenuti nel contesto competitivo e nel mercato del lavoro.

Nel caso qui presentato essi consentono di presidiare meglio lo sviluppo e di garantire una maggiore impiegabilità (*employability*) del lavoratore che vive una sorta di "provvisorietà" continua. Il personale di supporto agli organi consiliari, infatti, è molto spesso assunto con forme di flessibilità del lavoro e sulla base di un rapporto personale-fiduciario con il gruppo consiliare di riferimento. La tipica

caratterizzazione della stabilità del pubblico impiego, in questi casi viene quindi meno. Inoltre al lavoratore viene spesso richiesto di svolgere attività molto differenziate, spesso caratterizzate da contenuti relazionali e sociali, che difficilmente si prestano ad essere definibili in maniera formalizzata.

La conseguente insicurezza ed incertezza che vive il lavoratore richiede una forte “flessibilità” individuale ed operativa e mette in discussione le classiche basi della relazione di scambio (psicologico ed anche normativo) tra individuo ed organizzazione, la “promessa” della sicurezza di “un impiego a vita” è più difficile che venga garantita e comunque non è percepita dal personale di supporto agli organi consiliari.

In generale, nel pubblico impiego è possibile sostenere che il “contratto” tra dipendente ed organizzazione si esprimeva, ma potremmo dire che ancora si esprime, in un rapporto di scambio molto definito e regolamentato sia nei compiti che nella contropartita economica.

La sicurezza del lavoro di queste figure professionali, invece, si basa piuttosto sulla così detta *employability* di ciascun individuo.<sup>11</sup>

La consapevolezza che il lavoro di oggi consentirà alla persona di svilupparsi e di aumentare le proprie opportunità future sembra, quindi, essere l'unica strada organizzativamente praticabile, oltre alla relazione personale con il consigliere o gruppo di riferimento, in grado di assicurare a queste organizzazioni il capitale umano necessario a fornire servizi di qualità, ed alle persone la “sicurezza” di sviluppare professionalità spendibili nel mercato del lavoro.

Da quanto detto ne consegue che gli individui dovrebbero costantemente tenere aggiornate le proprie capacità e conoscenze ed imparare ad imparare, e che l'organizzazione dovrebbe stimolare e supportare tali processi di sviluppo e di apprendimento, attraverso adeguati processi formativi.

Si rafforza quindi l'idea della necessità di approccio nella gestione delle Risorse Umane che riesca a coniugare i bisogni e le aspettative dell'individuo con quelli dell'organizzazione. Tale approccio a nostro avviso è rappresentato proprio dai modelli di competenza.

---

<sup>11</sup> Cfr. R.M., Kanter, 1989, *When Giants Learn to Dance*, Simon & Schuster, London, pag. 321.

Essi costituiscono per l'organizzazione un framework unitario e coerente sulla base del quale è possibile impostare i sistemi di gestione delle risorse umane (reclutamento e selezione, formazione, sviluppo di carriera, valutazione, retribuzione e incentivazione, ecc.) in modo da garantire alle organizzazioni, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, le risorse umane e di conoscenza necessarie, ed alle persone l'opportunità di gestire al meglio la propria professionalità e la propria carriera.

E' utile sottolineare, quindi, la necessità di ridefinire i ruoli e profili professionali in termini di abilità ritenute rilevanti per il successo nel lavoro e ciò al fine di integrare efficacemente risorse umane e ruoli organizzativi.

### **3.1 Il concetto di competenza<sup>12</sup>**

Molte delle politiche delle risorse umane orientate allo sviluppo del personale come l'analisi dei fabbisogni formativi, la selezione del personale, la valutazione del potenziale finalizzata agli sviluppi di carriera, dovrebbero avere come riferimento la definizione dei ruoli in termini di abilità, conoscenze e capacità.

Ai fini applicativi abilità, capacità e comportamenti spesso si confondono per cui quando si sostiene ad esempio che un individuo ha una grande abilità comunicativa si vuole significare tanto il suo comportamento da oratore quanto le sue "funzioni mentali" che lo rendono possibile.<sup>13</sup>

Le abilità, così come le conoscenze, le motivazioni, rappresentano alcune delle determinanti del comportamento individuale orientato alla soluzione di situazioni problematiche. E' importante distinguere questi elementi dai compiti e dalle funzioni. Le prime sono aspetti della persona, che consentono di dimostrare la propria competenza, gli altri, invece, sono riferiti al lavoro e definiscono aspetti in cui il titolare del ruolo deve risultare competente.

Negli ultimi venti anni il concetto di competenza individuale è stato sicuramente

---

<sup>12</sup> Non è obiettivo di questo paragrafo affrontare i diversi contributi presenti nella letteratura sul concetto di competenza, né tanto meno di approfondire le modalità di rilevazione empirica e di costruzione dei relativi modelli applicativi. Per questi aspetti rimandiamo ad un nostro recente lavoro (V. Cavaliere, *L'azione manageriale...*, op. cit.) oltre che ovviamente agli autori di riferimento citati.

<sup>13</sup> Sull'argomento anche G. Carelli, 1994, *Il cerchio e la bilancia*, Franco Angeli, Milano.

uno degli argomenti più dibattuti dagli studiosi di management e dagli operatori economici sia pubblici che privati.

Partendo dai lavori seminali di matrice psicologica di McClelland e Boyatzis, successivamente approfonditi e operativizzati anche dagli Spencer, si sono succeduti una varietà di approcci, modelli e ricerche empiriche che hanno definito ed adottato significati diversi di competenza. A volte gli studiosi nel tentativo di definirne il contenuto e di individuare i relativi modelli teorico-applicativi nell'ambito delle risorse umane è sembrato abbiano ceduto all'irresistibile fascino della ricerca della razionalità assoluta (completezza ed uniformità) quasi fosse possibile individuare la *one best way* sia nel significato che negli approcci operativi. Noi condividiamo l'idea che in realtà «*il fascino, la ricchezza e per conseguenza l'utilità della nozione di competenza e dei relativi modelli applicativi, risiede nel suo voler dire, e poter significare, molte cose diverse, secondo il punto di vista che inconsapevolmente si adotta, o che consapevolmente si decide di adottare*»<sup>14</sup>. Ciò nonostante è necessario fare una "scelta di campo" nei processi di ricerca per chiarire il punto di vista concettuale che si intende seguire.

In questo lavoro la competenza individuale viene considerata nella sua relazione e/o influenza con la prestazione in un determinato contesto sociale e lavorativo. Essa quindi, risulta molto utile come strumento interpretativo di quella parte della performance che viene definita di contesto.<sup>15</sup>

Ciò, a nostro avviso, appare di particolare interesse ai fini della nostra analisi, in quanto anche per il personale di supporto agli organi del Consiglio Regionale, vale la considerazione che la performance di contesto è più rilevante rispetto a quella di compito, sia per la natura del lavoro e sia perché le unità organizzative sono esposte ad ambienti turbolenti e a processi continui di cambiamento, molto più intensi rispetto ad altre unità organizzative della pubblica amministrazione (Rebora, 1999).

A ciò si aggiunga il fatto che le unità oggetto della nostra analisi, presentano strutture con ambiguità e sovrapposizioni di ruolo, permeabilità nei confini sia

---

<sup>14</sup> B. Maggi, 2001, Le competenze per il cambiamento organizzativo, ETAS, Milano, pag. XX, il corsivo è nostro.

<sup>15</sup> Su una classificazione delle tipologie di performance rimandiamo alle argomentazioni di Rebora, Un decennio di riforme, Edizioni Angelo Guerini e Associati, Milano, 1999, pagg. 201 e segg.

micro che macro organizzativi, forte contenuto relazionale della prestazione che enfatizza maggiormente l'aspetto contestuale della stessa.

Le competenze sono interpretate in relazione a comportamenti organizzativi specifici. Esse esistono in quanto vi è un comportamento competente contestualizzato nel ruolo e che produce risultati efficaci. In assenza del primo non è possibile individuare la competenza quand'anche fosse presente a livello inconscio.

La competenza è quindi definita come un insieme di fattori personali (attitudini, abilità, conoscenze, ecc.) che attivati da specifiche situazioni producono comportamenti efficaci (Boyatzis, 1982, Spencer, 1999).

Nei modelli di definizione dei profili professionali di ruolo le competenze vengono spesso definite con aggettivi o sostantivi evocativi che diventano codici comunicativi specifici per l'organizzazione. Nella sostanza sono il frutto della combinazione di più fattori individuali ed anche di caratteristiche di personalità.

Così ritroviamo *Flessibilità, Fiducia, Ricerca e selezione delle informazioni*, ed altri termini che consentono, in diverse organizzazioni e ruoli, di utilizzare la medesima "etichetta" per individuare sequenze o sistemi di comportamento anche differenti che vengono attivati da specifiche richieste organizzative e di ruolo.

Per non generare confusione è quindi importante provare ad individuare e definire i contenuti della competenza in termini di abilità, conoscenze, motivi, ecc. che rappresentano poi le determinanti individuali che favoriscono le capacità di risposta in situazioni nuove, complesse e non routinarie.

Nella misura in cui il soggetto le possiede possono essere attivate e ciò influenza la sua performance, diversamente è compito dei processi di sviluppo organizzativo creare le condizioni affinché ciò avvenga, come ad esempio definire programmi formativi in grado di ridurre i gap tra competenze possedute e competenze necessarie a presidiare con successo i ruoli organizzativi ricoperti, oppure creare le condizioni di contesto perché l'individuo possa attivare le proprie potenzialità.

#### **4. Un'analisi politico istituzionale dell'organizzazione oggetto d'indagine**

Nel caso presentato, il modello delle competenze è utilizzato per far fronte ad una



esigenza conoscitiva e formativa del Consiglio Regionale della Toscana, con particolare riferimento alle strutture di supporto agli organi politici.

E' utile, al fine di comprendere le problematiche e le particolarità del caso, delineare brevemente un quadro del contesto politico istituzionale di riferimento, e delle strutture speciali di supporto, oggetto dell'analisi.

La Regione è l'ente territoriale rappresentativo della collettività regionale. Il Consiglio Regionale rappresenta l'intera Regione, in quanto tale ne esprime l'indirizzo politico e amministrativo e ne controlla l'attuazione. È un organo elettivo, senza vincolo di mandato, ed ha piena autonomia organizzativa e funzionale. Nell'ambito degli stanziamenti assegnati nel bilancio, ha anche piena autonomia contabile.

Il Consiglio elegge a maggioranza il Presidente che lo rappresenta e che assicura il rispetto del regolamento, nonché i componenti dell'Ufficio di Presidenza. L'Ufficio di Presidenza, quindi, risulta composto dal Presidente del Consiglio Regionale, da due vice Presidenti e da quattro Segretari (due dei quali con funzioni di Questore) e ha le funzioni di garantire il rispetto delle norme del regolamento, assicurare l'esercizio dei diritti dei Consiglieri e la funzione delle minoranze. Inoltre cura l'insediamento e il funzionamento delle commissioni, mantiene i rapporti con i gruppi consiliari, delibera, nei casi previsti dal regolamento, le sanzioni nei confronti dei Consiglieri.

Attualmente al Consiglio Regionale della Toscana esistono sette uffici di segreteria, uno per ciascun componente dell'Ufficio di Presidenza.

Tutti i Consiglieri eletti debbono appartenere ad un Gruppo Consiliare. I gruppi consiliari sono formati da uno o più membri ai quali il consiglio fornisce gli strumenti e i mezzi necessari per lo svolgimento delle loro funzioni. Ai fini dell'esercizio delle funzioni stesse, è assicurata ai gruppi, in relazione al numero dei rispettivi consiglieri, la disponibilità di locali, attrezzature e personale.

Al momento al Consiglio Regionale della Toscana sono attivi 9 gruppi consiliari, e precisamente (in ordine alfabetico): Alleanza Nazionale (AN), Democratici di Sinistra - Toscana Democratica (DS – TD), Forza Italia (FI), Gruppo Comunista - Partito dei Comunisti Italiani (PdCI), La Margherita, Partito della Rifondazione Comunista (PRC), Socialisti Democratici Italiani (SDI), Unione dei Democratici

Cristiani e dei Democratici di Centro (UDC), Verdi - Toscana Democratica (V – TD).

#### ***4.1 La popolazione oggetto di analisi: caratteristiche e funzioni delle strutture speciali di supporto agli organi politici del Consiglio Regionale***

Quando parliamo di strutture di supporto agli organi politici del Consiglio regionale della Toscana intendiamo fare riferimento agli uffici di segreteria di cui dispongono il Presidente del Consiglio e gli altri componenti l'Ufficio di Presidenza, nonché alle strutture speciali di segreteria di cui sono dotati i Gruppi consiliari che vengono a costituirsi ad ogni inizio legislatura.

E' utile quindi distinguere, all'interno delle strutture speciali di supporto, tra le *strutture speciali di supporto agli organi di direzione politica del Consiglio Regionale* (Segreterie dell'Ufficio di Presidenza) e le *strutture speciali di segreteria dei gruppi consiliari*, stante il fatto che non vi è differenza in termini di inquadramento all'interno della Regione, ma solo di natura della struttura di appartenenza (non sono rari i passaggi da una struttura di supporto ai Gruppi a quella dell'ufficio di Presidenza). Ogni gruppo consiliare ha un numero di dipendenti della struttura di supporto proporzionale al numero dei consiglieri che aderiscono al gruppo. Complessivamente, nelle sette segreterie dell'Ufficio di Presidenza, e nei nove Gruppi consiliari, lavorano 76 dipendenti.

Tali dipendenti delle strutture di supporto svolgono funzioni di affiancamento agli organi di direzione politica e ai gruppi consiliari per le attività di segreteria, di organizzazione, di comunicazione, di assistenza giuridico amministrativa, per le attività di relazioni interne e esterne alla struttura regionale, caratterizzandosi come vera e propria cinghia di trasmissione tra livello politico e struttura operativa e burocratica.

Le strutture di supporto, previste nello Statuto vigente, sono organi indispensabili per la vita politica del Consiglio regionale, che hanno una importanza strategica e un impatto diretto anche nella vita organizzativa e sugli uffici dell'intera struttura consiliare.

Il personale che lavora in queste strutture presenta molte specificità legate alle

funzioni, alle competenze possedute e al tipo di attività che è chiamato a svolgere. Il primo dato da segnalare è il sistema di reclutamento. I sistemi di reclutamento sono di tipo personale, e il rapporto di lavoro si instaura in base ad un rapporto fiduciario, a chiamata diretta, con l'amministratore regionale (componente dell'Ufficio di Presidenza e Presidente del gruppo consiliare). Il dipendente delle strutture speciali di supporto può essere reclutato da un ruolo regionale, da altri enti della Pubblica Amministrazione o anche dal settore privato. Il rapporto di lavoro è spesso a tempo determinato, di tipo anomalo: può durare per l'intera legislatura e cioè per cinque anni, ed è rinnovabile.

A parte i dipendenti provenienti dal ruolo regionale, la maggioranza è scelta tra soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione, spesso dal settore privato. Molti si trovano a vivere per la prima volta l'impatto con un Ente pubblico così particolare e specifico, come l'assemblea legislativa regionale della Toscana, manifestando, quanto meno all'inizio, una difficoltà di ambientamento dovuta anche ad una scarsa conoscenza del modo di lavorare della Pubblica Amministrazione. E' però anche vero che tali dipendenti apportano un proprio bagaglio di professionalità e di conoscenze maturate in precedenti esperienze di lavoro, con cui possono fronteggiare le oggettive criticità dovute al comprendere il nuovo ambiente, le nuove procedure, la nuova metodologia di lavoro.

Le strutture speciali di supporto sono spesso numericamente piccole. Questo porta da una parte a ruoli piuttosto indistinti, o meglio non precisamente delineati, che inglobano diverse attività e funzioni. Il dipendente delle strutture di supporto (tranne nei casi di strutture più grandi, e divise in settori adibiti a compiti specifici) presenta competenze trasversali e complesse, che, praticamente in tutti i casi analizzati, interessano sempre più di una area professionale.

Alcuni dei dipendenti di queste strutture, soprattutto in quelle numericamente più consistenti, assolvono il ruolo di appoggio e consulenza ad un singolo consigliere, altri, invece, sono adibiti ad attività di segreteria, di ricerca e redazione di documenti, altri ancora ad attività di comunicazione e organizzazione della struttura di appartenenza.

Si configurano quindi a tutti gli effetti alcune particolarità/specificità nella declinazione di questa figura professionale. La prima è quella appena accennata,

tra una funzione di consulenza ad personam, rivolta al singolo consigliere, o componente dell'Ufficio di Presidenza, e una di supporto all'attività del gruppo tutto, o della segreteria. Una specificità della figura del dipendente alle strutture speciali di supporto è quindi da ritrovarsi in questa ambivalenza (che spesso può essere presente anche nella storia personale di un singolo dipendente, prima assegnato ad un singolo consigliere e poi a funzioni organizzative, e viceversa – e spesso, i due ruoli sono, a tutti gli effetti, coesistenti e contemporanei).

Una seconda particolarità è rintracciabile proprio nella natura del contesto lavorativo, il quale ha comunque, anche nei casi di profili e funzioni più professionali, una valenza e una sostanza politica. Lavorare all'interno delle strutture di supporto del Consiglio regionale, nella maggioranza dei casi, comporta anche una adesione politico-ideologica al gruppo di riferimento. La valenza e il portato politico dell'attività dei dipendenti delle strutture di supporto ha come conseguenza quella di condurre a non poche ambiguità nella definizione del loro profilo professionale, che rimane, in molti casi, a metà tra un'attività meramente politica (che, tra l'altro, molti dei dipendenti svolgono attivamente, al di fuori del contesto lavorativo in Regione), e una professionale. Un profilo che si delinea come bloccato a metà tra il "volontariato" politico e l'esercizio di competenze professionali, e che rende particolarmente difficile fissare punti fermi nella definizione dei loro ruoli e delle loro funzioni.

Queste particolarità aprono il campo alla necessità di studiarne prima di tutto le funzioni, quindi le competenze possedute, e quelle necessarie, sia dal punto di vista degli stessi dipendenti, sia da quello dei loro "datori di lavoro", i consiglieri di riferimento.

Cogliendo spunto da questa affermazione vale la pena sottolineare, in una logica di analisi dei processi organizzativi, come i consiglieri oltre al ruolo di "datore di lavoro" ricoprono anche quello di clienti interni esclusivi (o quasi) per i lavoratori oggetto di indagine.

Da questo punto di vista, che sembra decisamente il più importante, il valore da loro creato va a beneficio indirettamente della cittadinanza attraverso il lavoro e la figura dei gruppi, dei consiglieri di riferimento e, in ultima analisi del Consiglio tutto.

Tuttavia essi nella loro attività di supporto si trovano spesso, in virtù del loro ruolo di gestori del *social network* del singolo consigliere o del gruppo di riferimento, anche a dover soddisfare in maniera diretta esigenze informative e di sostegno che provengono dal territorio (singoli cittadini, associazioni, gruppi di interesse, enti locali, strutture periferiche di partito); svolgono quindi anche un'attività diretta di servizio a favore della cittadinanza che si esplica soprattutto nel dare ascolto ai problemi della popolazione e, se non possono essere risolti direttamente, nel porli all'attenzione del consigliere e/o del gruppo di appartenenza nei tempi e nei modi più opportuni.

Delineate le specificità del loro reclutamento e il rapporto che lega questi soggetti all'organizzazione in questione, sembra abbastanza lecito porsi la domanda se valga la pena o meno investire su questa tipologia di risorsa.

La risposta a noi sembra che debba comunque essere positiva perché da una parte tali investimenti assicurano comunque il presidio dell'efficacia e dell'efficienza organizzativa, dall'altra dovrebbero consentire al sistema di formalizzare conoscenze e *pratiche* (routine) operative a livello di organizzazione, che potrebbero rappresentare dei punti di riferimento significativi per l'interpretazione più efficace dei ruoli.

## **5. L'analisi empirica.**

L'occasione per realizzare il presente caso di studio e la costruzione di un modello di competenze per la figura del personale di supporto al Consiglio della Regione Toscana, nascono dalla volontà dell'ente toscano di impostare politiche formative su figure professionali non direttamente dipendenti dalla struttura della Regione ma appartenenti al sistema poiché di supporto all'organo del Consiglio Regionale. L'esigenza che si era proposta l'Ufficio Formazione della Regione era quella di definire un percorso di sviluppo delle professionalità di supporto agli organi politici del Consiglio per garantire a questi ultimi un servizio qualitativamente migliore ed al personale una minima impiegabilità.

Si è trattato di un progetto pilota che, a conoscenza di chi scrive e della stessa

amministrazione pubblica coinvolta, non sembra avere precedenti nella storia degli enti regionali del nostro paese.

La realtà che ci siamo proposti di analizzare ha presentato al gruppo di ricerca una serie di difficoltà oggettive ai fini della realizzazione di un percorso formativo sulla cui base è stato scelto come approccio teorico di riferimento quello del competency modeling.

Le principali difficoltà riscontrate sono state le seguenti:

- *L'inesistenza di un sistema di ruoli formalizzato* da cui poter partire per la realizzazione del piano formativo. Non esistevano infatti job-description o mansionari definiti dal sistema organizzativo centrale poiché tali organi di supporto risultano formalmente del tutto indipendenti dalla struttura organizzativa centrale della Regione.
- *Peculiarità dell'inquadramento della figura* non solo sotto il punto di vista prettamente contrattuale, di durata "indefinita", ma anche in termini di contratto psicologico largamente basato su un rapporto fiduciario diretto con il consigliere di riferimento. L'assunzione all'incarico avviene infatti su diretta chiamata del Consigliere.
- *Clima di reticenza rispetto a processi di formalizzazione dei ruoli.* Le figure analizzate nonché i relativi consiglieri e capi gruppo mostravano una certa reticenza rispetto a qualsiasi tentativo di formalizzazione dei ruoli in quanto ciò poteva *limitarne l'autonomia decisionale o attuare un processo di controllo indiretto.*
- *L'assenza del riconoscimento di una autorità formale delle strutture di supporto al Consiglio Regionale* rispetto alle strutture centrali di staff della Regione, in specifico l'ufficio formazione che in questo caso si proponeva come promotore di processi di sviluppo.

Un'ulteriore difficoltà ed un punto di partenza per il presente progetto sono state le precedenti esperienze di formazione a cascata orientate su corsi di inglese ed informatica ma il cui bilancio finale, trattone dai responsabili della formazione, era stato piuttosto deludente proprio per la mancanza di una tipizzazione del processo rispetto alla realtà definita.

Date le premesse appena considerate è stato necessario definire un modello

teorico idoneo. Dopo alcuni incontri con i responsabili il team di ricerca ha individuato quale modalità ottimale per lo sviluppo di un piano di formazione in questo contesto la definizione di un modello di competenze.

Tale strumento infatti consentiva di coniugare, in primis l'esigenza di definire il profilo di ruolo da cui partire ed in seconda istanza di realizzare un piano formativo.

La scelta dello strumento del competency modeling ha permesso di realizzare una "competence description" per il ruolo sottoposto ad analisi ed al contempo ha permesso di determinare i gap formativi a partire dai quali definire moduli di formazione.

Inoltre, nel contesto analizzato, lo strumento delle competenze presentava i caratteri di flessibilità necessari.

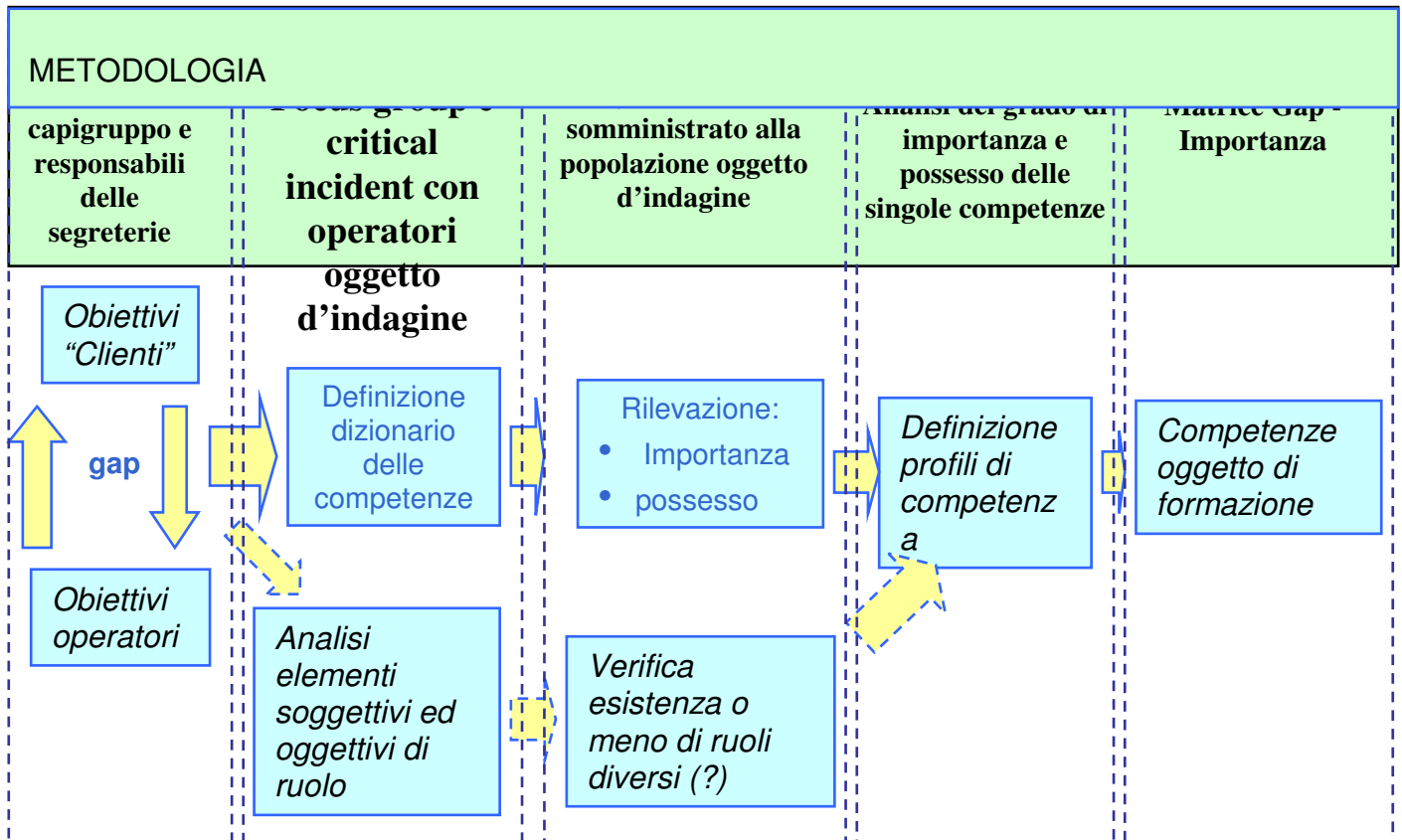
Una preventiva analisi condotta dal team di ricerca *ha evidenziato la presenza di diverse figure riconducibili al ruolo del personale di supporto*. Tale prima evidenza è emersa, sulla base di *cinque interviste individuali realizzate con i capi gruppo e venti interviste realizzate direttamente con i titolari di ruolo, di cui sette interviste condotte con la tecnica dell'intervista di gruppo focalizzata e tredici interviste individuali condotte con la tecnica dell'incidente critico*.

Dalle interviste si sono evidenziati i seguenti *quattro potenziali ruoli: gestionale, specialistico, di supporto e di comunicazione*.

La definizione del modello ha seguito una *metodologia di tipo induttivo*. A partire dai comportamenti posti in essere nell'esplicazione del ruolo si sono evidenziati attributi comportamentali che sono stati raggruppati in competenze. Tali competenze sono andate a definire, un primo dizionario di competenze specifico rispetto alla realtà di riferimento e composto di ventotto competenze.

Data la peculiarità della figura, che mostra tratti diversi a seconda della numerosità del gruppo di appartenenza e in molti casi in dipendenza dello stesso tipo di gruppo, il dizionario ha assunto una prerogativa di definizione trasversale, che cioè ricomprende le competenze possedute per tutti i quattro ruoli individuati nei diversi gruppi politici di appartenenza.

Figura 3 – La metodologia di indagine



A partire dalla definizione del dizionario si è provveduto alla somministrazione di un questionario strutturato in cui si richiedeva, ai titolari del ruolo, di indicare, in una scala di preferenza da 1 a 5 il grado di possesso e l'importanza attribuita a ciascuno degli indicatori comportamentali individuati.

Il questionario che comprendeva varie sezioni fra cui la sezione sui caratteri oggettivi e soggettivi del ruolo e quella relativa alle competenze, di cui riportiamo i risultati, è stato somministrato a *quarantacinque rispondenti sul totale di settantasei titolari di ruolo*.

Sulla base di una ulteriore rielaborazione realizzata grazie ad una analisi delle correlazioni si è definito un dizionario definitivo composto di venti competenze.



*Tabella 1 – Le competenze individuate*

COMPETENZE REALIZZAZIONE	DI	Tensione al risultato
		Spirito d'iniziativa
		Ricerca e selezione delle informazioni utili
		Gestione del tempo e delle attività
		Sensibilità interpersonale
COMPETENZE ASSISTENZA SERVIZIO	DI E	Orientamento al "cliente"
		Logica di processo
		Autorevolezza e influenza
COMPETENZE RELAZIONE	DI	Consapevolezza dell'organizzazione
		Lavoro di gruppo e cooperazione
		Capacità di mediare
COMPETENZE COMUNICAZIONE	DI	Expertise di comunicazione mediatica
COMPETENZE COGNITIVE	DI	Pensiero analitico e creativo
		Pensiero concettuale
EXPERTISE TECNICA	DI	Expertise politico istituzionale e social network
		Expertise informatica
		Expertise giuridico amministrativa
COMPETENZE EFFICACIA PERSONALE	DI	Flessibilità
		Etica
		Fiducia in sé

### **5.1 Profilo dei rispondenti ed elementi caratterizzanti il ruolo ricoperto**

I rispondenti hanno una età media di circa 38 anni, sono per il 53% femmine e per il 47% maschi e il 58% di loro sono coniugati. Il grado di scolarità è abbastanza elevato dato che il 36% possiedono una laurea e il 48% il diploma superiore. Pochissimi di loro (il 7%) sono iscritti ad albi professionali.

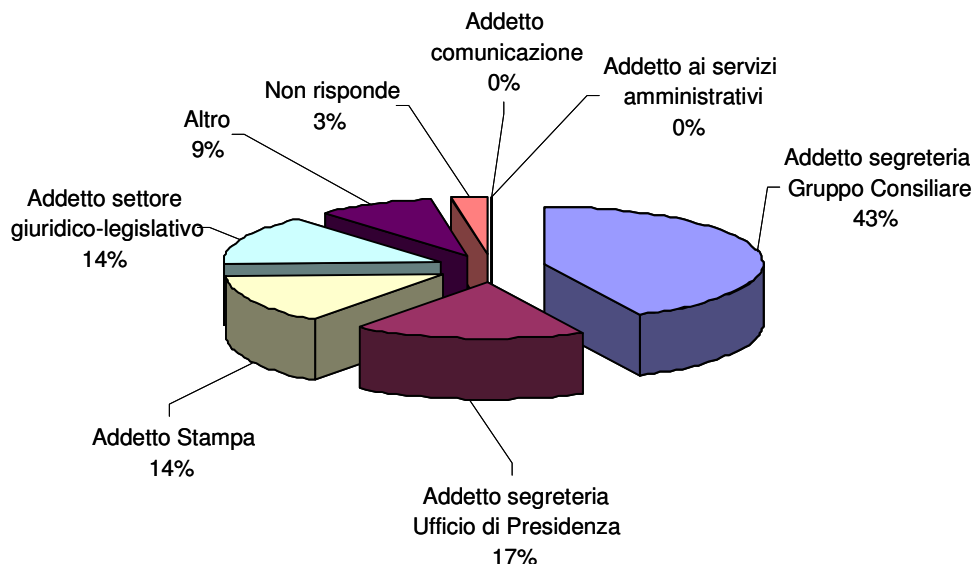
Circa il 40% sono domiciliati nel Comune di Firenze, il resto in altre località della

Toscana.

Riguardo agli elementi caratterizzanti il ruolo, il 76% dei rispondenti dichiarano di essere dei semplici addetti mentre i restanti affermano di essere responsabili di segreteria all'interno dell'ufficio di Presidenza (circa l'11%) o all'interno dei vari gruppi consiliari (circa l'11%).

Ad una domanda che richiedeva di esplicitare meglio il ruolo prevalente ricoperto, gli addetti hanno risposto come risulta dalla figura 2.

Figura 4 – Gli addetti in dettaglio



Nelle considerazioni riferibili al ruolo ricoperto appena presentate, si è riscontrata una sostanziale conferma dell'esistenza delle quattro diverse tipologie di ruolo individuate durante lo svolgimento delle interviste preliminari (si veda la tabella 2).

Tabella 2 – I ruoli individuati

OPERATORI	RUOLO	% dei rispondenti
Responsabili segreteria gruppo consiliare	RUOLO GESTIONALE	22%
Responsabili segreteria ufficio di presidenza		

Addetto segreteria gruppo consiliare	RUOLO DI SUPPORTO	56%
Addetto segreteria ufficio di presidenza		
Altro		
Addetto stampa	RUOLO DI COMUNICAZIONE	11%
Addetto comunicazione		
Addetto settore giuridico legislativo	RUOLO SPECIALISTICO	11%
Addetto ai servizi amministrativi		

Riguardo le strutture di appartenenza, ogni segreteria possiede in media circa 9 dipendenti (il minimo è 2 e il massimo 16) a fronte di gruppi consiliari composti mediamente da 11 consiglieri regionali.

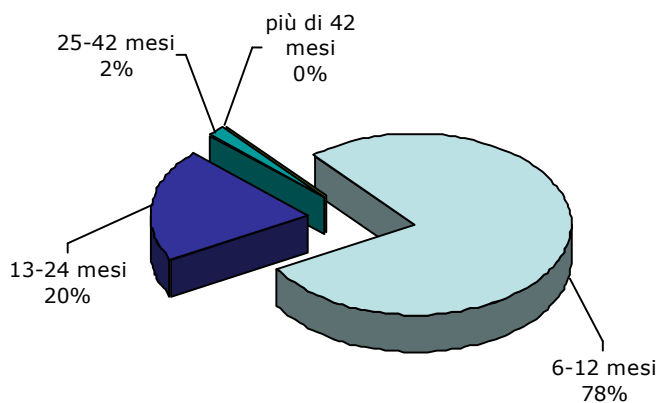
Volendo provare a verificare se gli intervistati appartengano a segreterie di piccola o grande dimensione, emerge che il campione risulta equamente distribuito rispetto al numero medio dei dipendenti per segreteria. Il valore che sembra discriminare ai fini della ricerca tra piccole e grandi segreterie è 10.

L'anzianità media nel ruolo è di circa 5 anni, ben il 69% dei rispondenti ha un'esperienza sotto la media e circa il 60% degli intervistati ha un'anzianità non superiore alla durata delle legislatura in corso.

Il rapporto di impiego è per il 60% a tempo pieno ed indeterminato e per il 40% è a tempo determinato (il 20% *full time* e l'altro 20% *part time*).

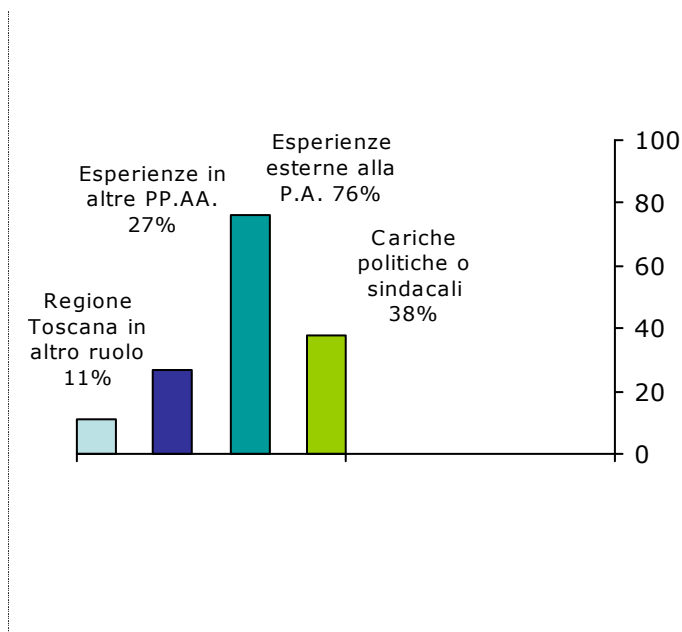
Gran parte degli intervistati ritengono che non sia necessario più di un anno di esperienza per capire bene le dinamiche del proprio lavoro (si veda figura 3).

*Figura 5 – L'esperienza necessaria per capire bene le dinamiche del lavoro*



In materia di esperienze lavorative precedenti, appaiono interessanti tanto le esperienze lavorative esterne alla Pubblica Amministrazione vantate dal 76% degli intervistati quanto il fatto che il 38% di loro ha ricoperto in passato cariche politiche e/o sindacali.

Figura 7 – Le esperienze lavorative precedenti



Un aspetto particolarmente interessante riguarda poi la percezione del rapporto

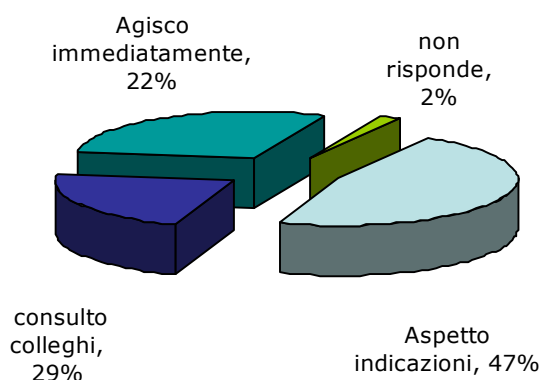
che gli intervistati hanno con il consigliere di riferimento e/o con il gruppo consiliare al quale appartiene quest'ultimo. Ebbene, il 62% ritiene di dedicare il suo lavoro soprattutto al consigliere (in media per il 76% del suo tempo a disposizione). Il 29% ritiene invece di dedicarsi principalmente al gruppo nel suo complesso.

Il 22% del campione afferma di indirizzare il proprio lavoro esclusivamente all'attività del singolo consigliere.

Il grado di autonomia posseduta sembrerebbe relativamente ampio dato che il 70% ritiene di dare un significativo contributo alla definizione delle strategie ed il 25% afferma addirittura di avere ampi margini di libertà ed autonomia all'interno delle linee guida delineate dal consigliere di riferimento.

Da due ulteriori domande che cercavano di indagare (in maniera indiretta, però) l'effettivo livello di autonomia da essi posseduta sembrano emergere indicazioni leggermente diverse perché solo il 22% degli intervistati di fronte a situazioni critiche dichiara di agire senza consultarsi con i colleghi e senza aspettare indicazioni dal consigliere o dal responsabile di segreteria (si veda la figura 5). Inoltre solo il 2% ritiene che una sua decisione inadeguata possa generare problemi di immagine ed impatto tali da dover richiedere un'azione del consigliere o del responsabile.

*Figura 8 – La reazione di fronte a situazioni critiche*



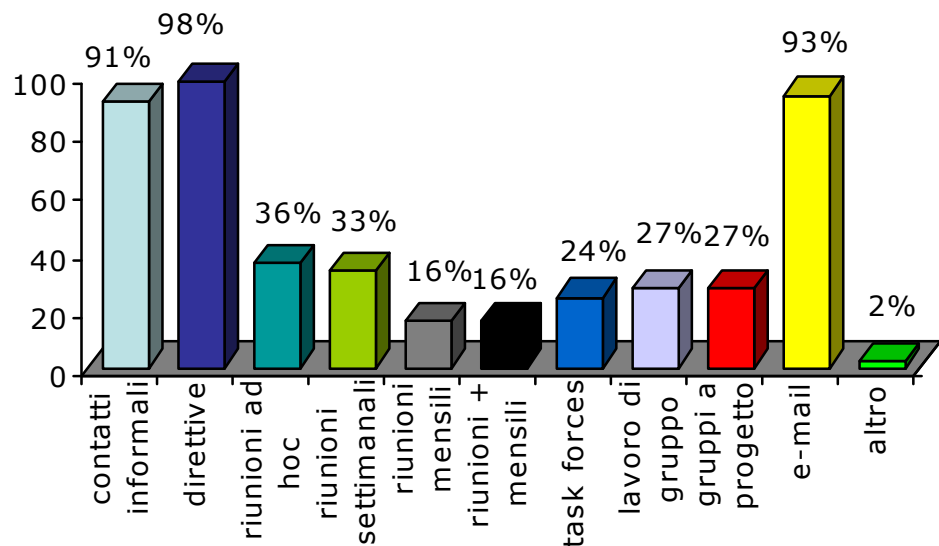
Gli intervistati sembrano poi confermarsi come veri e propri “gestori del social

*network*” del consigliere o del gruppo di riferimento. In effetti una percentuale significativa di intervistati che va dal 48% al 76% ha contatti almeno settimanali contemporaneamente con i cittadini, con i consiglieri di altri gruppi e segreterie, con gli organi di stampa, con le segreterie dei partiti di riferimento e con gli organi politici locali.

Risultano invece molto basse le frequenze di contatto con le università ed i centri di ricerca (solo il 16% ne ha almeno una volta a settimana) e con le associazioni di categoria e le associazioni di cittadini (rispettivamente il 33% ed il 40% degli intervistati ha a che fare con esse almeno settimanalmente).

Riguardo agli strumenti di coordinamento utilizzati, dal grafico seguente si può notare come sembrano essere utilizzati in maniera prevalente i contatti informali, le direttive dei responsabile e la posta elettronica.

Figura 9 – Strumenti di coordinamento utilizzati almeno una volta a settimana



Prima di passare all'analisi delle competenze, vale la pena accennare a quanto

emerso dal punto di vista dell'analisi motivazionale.<sup>16</sup>

Il primo aspetto che sembra influenzare positivamente la quantità e qualità dell'energia messa in campo nello svolgimento del proprio lavoro è la corrispondenza percepita tra le proprie risorse individuali e il lavoro svolto: emerge infatti che ben il 74% degli intervistati si sentono complessivamente adeguati al lavoro che svolgono.

Un altro elemento estremamente interessante riguarda il fatto che la motivazione d'ingresso prevalente è la passione per la politica (per quasi il 60% degli intervistati).

Infine c'è da notare come solo il 31% ritenga che le proprie potenzialità siano sfruttate in maniera ottimale e come, dal punto di vista della scelta di rimanere a svolgere quel lavoro, la motivazione prevalente riguardi le opportunità di sviluppo, di carriera e di acquisizione di maggiore responsabilità ed autonomia.

## ***5.2 Analisi delle competenze e fabbisogni formativi: la matrice di sviluppo delle competenze***

I dati raccolti hanno permesso di individuare i livelli di possesso ed importanza attribuiti dai singoli titolari di ruolo alle ventuno competenze considerate nel dizionario.

A partire da tali dati è stato possibile evidenziare la differenza fra valori attribuiti al possesso e valori attribuiti all'importanza relativamente alle singole competenze, valori che sono andati a definire i gap formativi sulla base dei quali stabilire un piano di sviluppo formativo e dunque i relativi moduli formativi.

In specifico, la nostra analisi si è basata su due dimensioni che abbiamo ritenuto determinanti ai fini della presente analisi: la dimensione dei *gap formativi* e la dimensione dell'*importanza* riconosciuta alle singole competenze. E' sulla base di tale rappresentazione che ci siamo proposti di analizzare, a partire dal portafoglio di competenze presenti, le competenze da sviluppare.

Tali due dimensioni sono state rappresentate in una matrice che abbiamo definito come matrice di sviluppo delle competenze. La matrice presenta nei quadranti a

---

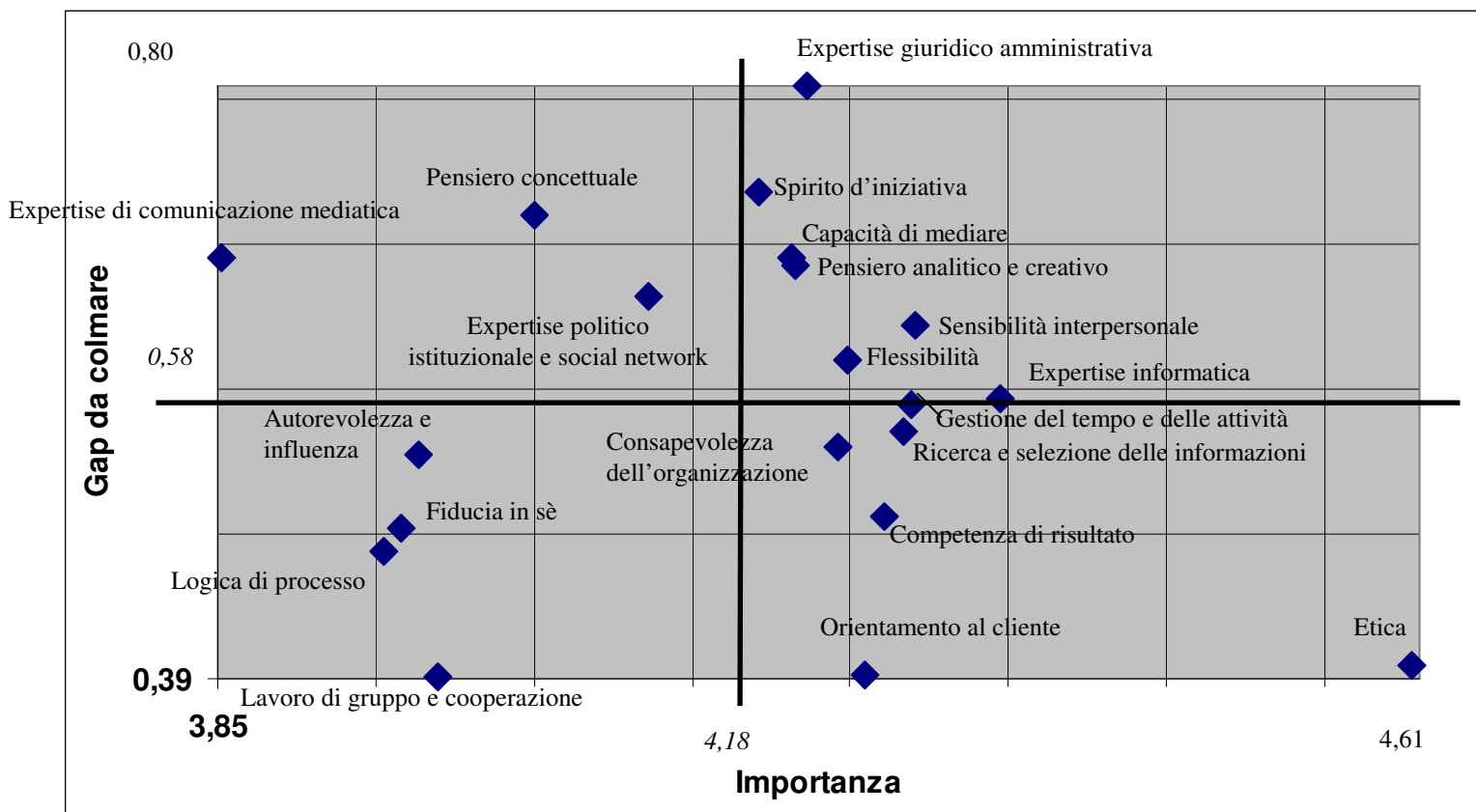
<sup>16</sup> Ci ripromettiamo di affrontare questo aspetto in un prossimo lavoro

sinistra le competenze di soglia, ovvero quelle competenze che presentano importanza inferiore alla media, e nei quadranti a destra competenze di criticità che necessitano dunque di presidio.

In specifico, in alto a destra, il quadrante contiene quelle competenze che potrebbero essere assimilate a delle risorse preziose ma che necessitano di essere raffinate (le definiamo convenzionalmente "pepite"). In basso a destra le competenze assimilabili a risorse che sono preziose e già raffinate (le definiamo "gioielli"). In basso a sinistra le competenze che pur avendo bassa importanza risultano sufficientemente sviluppate (le definiamo "Gingilli"). In alto a sinistra avremo le "Pietre", anche queste, pur avendo scarso valore, necessiterebbero di interventi di sviluppo.

Di seguito mostriamo la matrice per il ruolo nel suo complesso.

Figura 10 - Matrice di sviluppo delle competenze per il ruolo complessivo



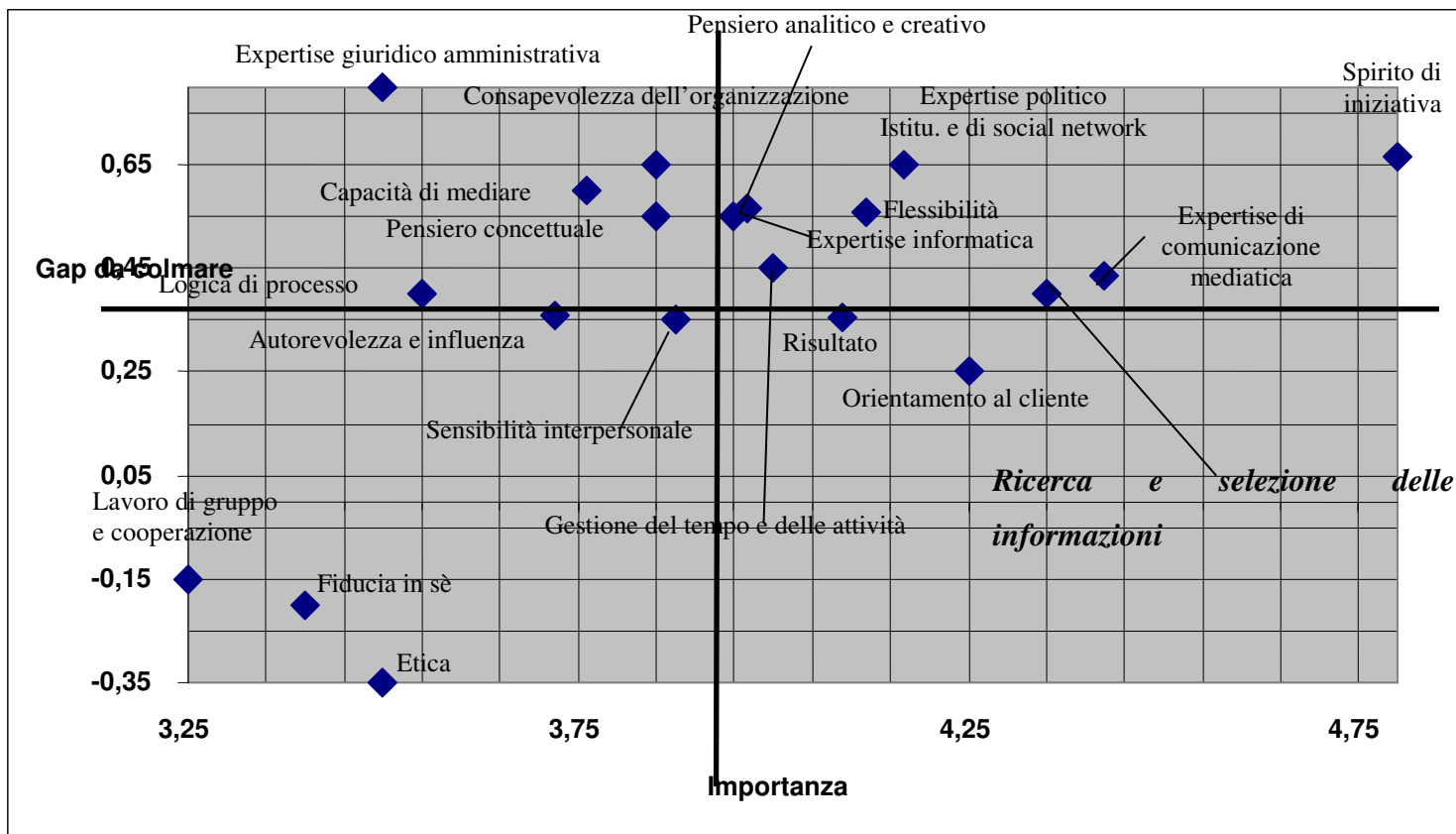


Al di là delle molte considerazioni a cui può dar spunto questa matrice ci concentreremo sul primo quadrante ovvero quello delle competenze che abbiamo definito “pepite”. Tale nostro focus di attenzione deriva dallo specifico obiettivo di questo progetto di ricerca, ovvero di identificare competenze critiche che necessitano di sviluppo all’interno di un contesto di lavoro.

Dalla matrice emerge pertanto che a livello generale di ruolo, le competenze che risultano critiche in un processo di sviluppo sono: expertise giuridico amministrativa, spirito di iniziativa, capacità di mediare, pensiero analitico e creativo, sensibilità interpersonale, flessibilità ed expertise informatica.

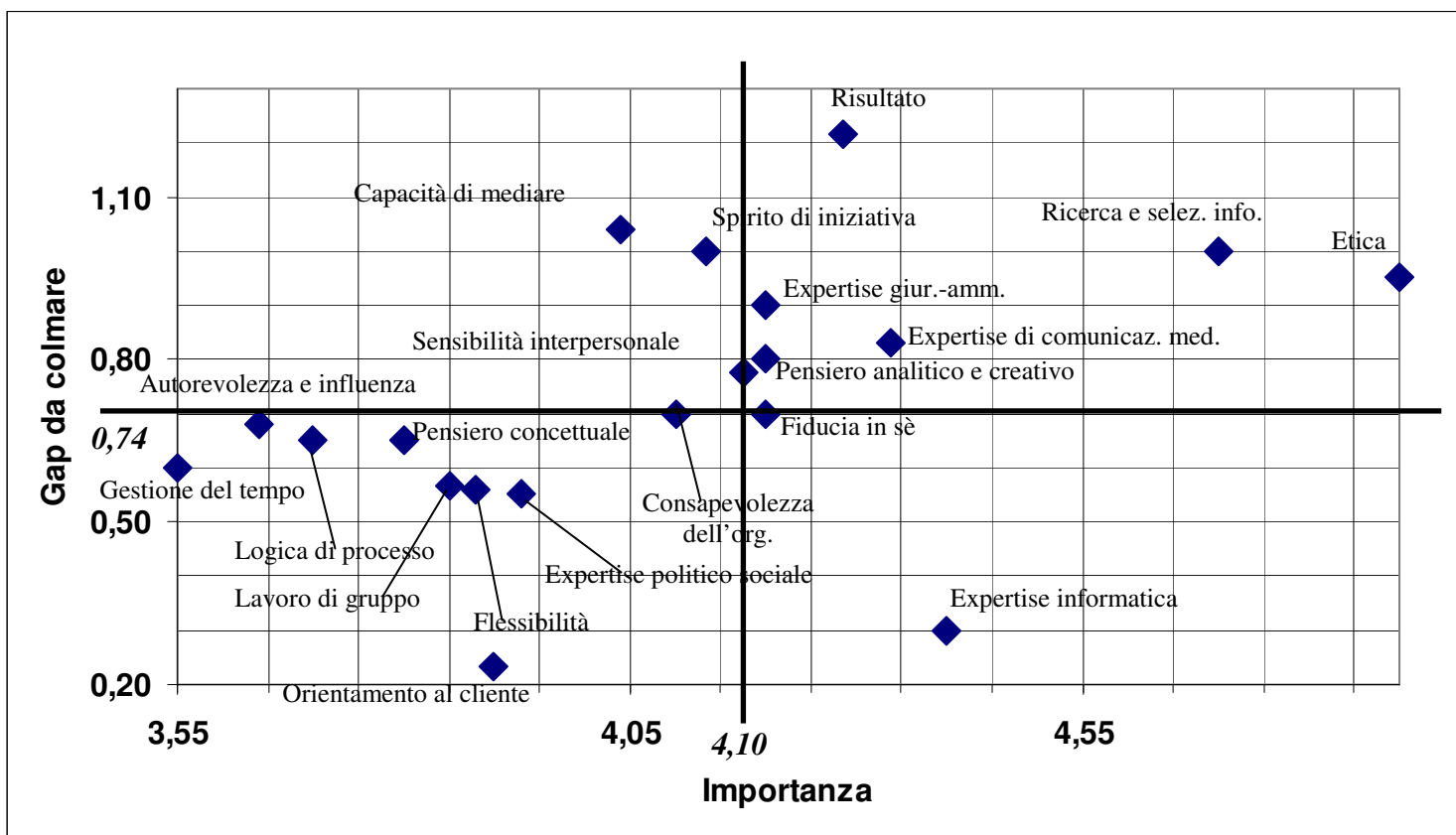
Passiamo di seguito a considerare le peculiarità dei fabbisogni formativi in termini di ruolo.

Figura 11 – Matrice di sviluppo delle competenze per il ruolo di comunicazione



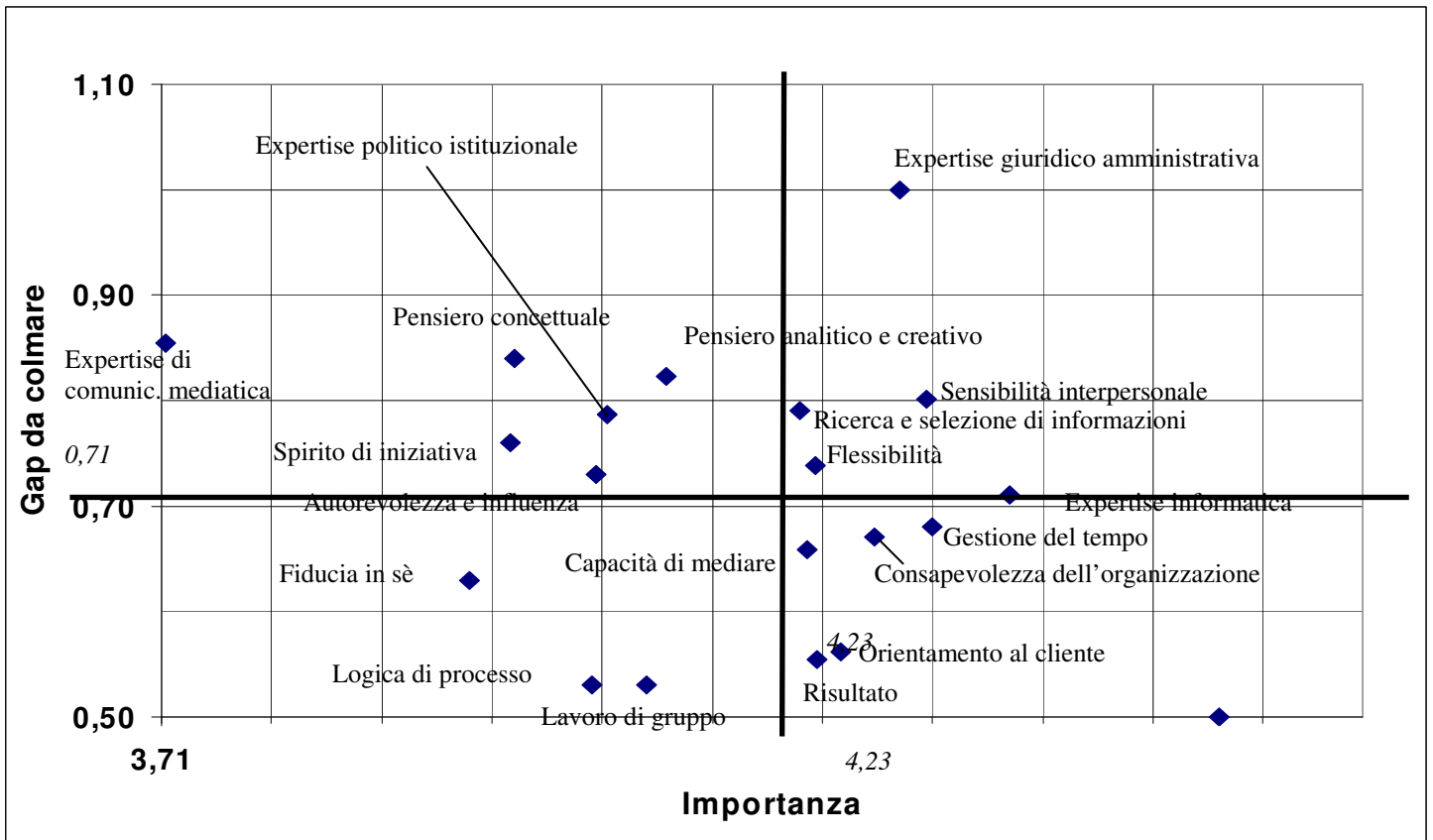
Le competenze da sviluppare per il ruolo di comunicazione analoghe a quelle per il profilo generale: spirito di iniziativa, pensiero analitico e creativo, flessibilità ed expertise informatica. Risultano invece peculiari al ruolo la necessità di sviluppare competenze quali: expertise politico istituzionale e di social network, expertise di comunicazione mediatica e ricerca e selezione delle informazioni.

Figura 12 – Matrice di sviluppo delle competenze per il ruolo specialistico



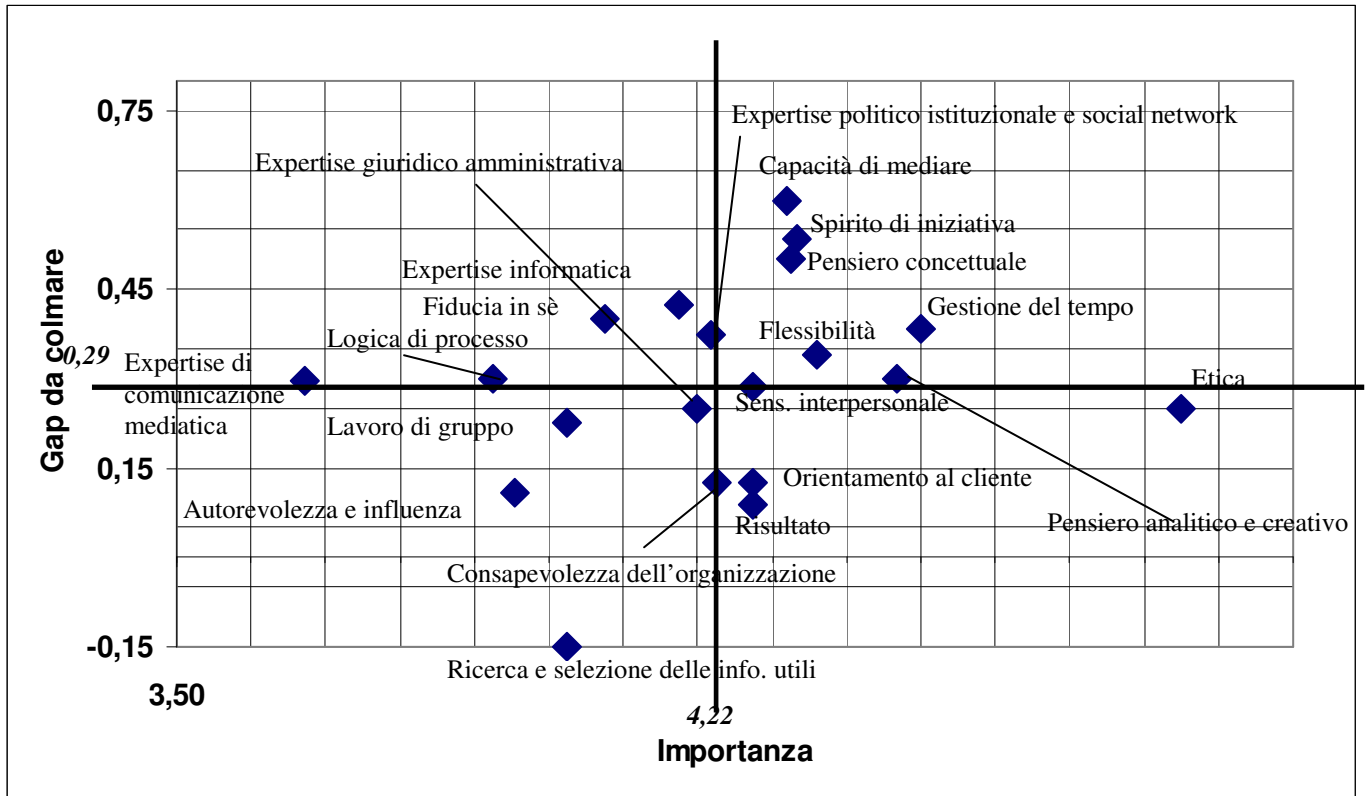
Nel ruolo di supporto si evidenziano, in analogia con il profilo generale le competenze che risultano critiche in un processo di sviluppo sono: expertise giuridico amministrativa e pensiero analitico e creativo. Risultano peculiari rispetto al ruolo le competenze di risultato, etica, e in comune con il ruolo di comunicazione le competenze di ricerca e selezione di informazioni, expertise di comunicazione mediatica.

Figura 13 - Matrice di sviluppo delle competenze per il ruolo di supporto



Per il ruolo che abbiamo definito di supporto si evidenziano quattro competenze da sviluppare. Di queste tre sono comuni al ruolo complessivo, e sono: expertise giuridico amministrativa, sensibilità interpersonale e flessibilità. In comune con i due precedenti ruoli analizzati inoltre anche per il ruolo di supporto risultano necessari interventi per la competenza di ricerca e selezione delle informazioni.

Figura 14 - Matrice di sviluppo delle competenze per il ruolo di gestione



Infine, per l'ultimo ruolo analizzato, emerge in comune con il ruolo complessivo la necessità di sviluppare le competenze di spirito di iniziativa, capacità di mediare, flessibilità e pensiero analitico creativo. Peculiari rispetto a questo ruolo sono invece le competenze di pensiero concettuale e gestione del tempo.

## Bibliografia

- Blackler F., "Knowledge, knowledge work and Organizations: an Overview and Interpretation", *Organization Studies*, 16, 6: 16-36, 1995.
- Bontis N., Crossan M.M., Hulland J., "Managing an organizational learning system by aligning stocks and flows", *Journal of Management Studies*, 39, 4, 2002.
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 1996.
- Borgonovi E., "I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione", in *M. Costabile - R. Mazzei (1992)*, pp. 195 - 208.
- Brown J.S., Duguid P., "Organizational learning and communities of practice: toward a unified view of working, learning and innovation", *Organization Science*, 2, pp. 40-57, 2001.
- Carelli G., *Il cerchio e la bilancia*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- Cavaliere V. *L'azione manageriale del capo reparto nella grande distribuzione alimentare: i risultati di un'analisi empirica*, CEDAM, Padova, 2002.
- Cavaliere V., Rosini D., *Da amministratore a manager, il dirigente pubblico nella gestione del personale. Esperienze a confronto*, Firenze University Press, 2002.
- Costa G., De Martino S., *Management pubblico*, ETAS libri, Milano, 1990, (2<sup>a</sup>ed.).
- Costa G., "Il personale nelle pubbliche amministrazioni verso il terzo millennio", in *Azienda Pubblica* 2/97.
- Costabile M., Mazzei R.(a cura di), *Il Management Pubblico*, ed. CELUC, Rende, 1992.
- Crossan M., Lane H., White R., 1999, "An organizational learning framework: from intuition to institution", *Academy of Management Review*, 24, 3, 522-537.
- D'Anna R., *I problemi di direzione strategica delle imprese di pubblici servizi*, Giappichelli, Torino, 1990.
- Davenport T., Prusak L., *Working knowledge: Managing what your organization knows*, Boston, Harvard Business School Press, 1998.
- Della Rocca G., "Incentivi: incertezza della direzione ed equità nella valutazione del lavoro", in *Studi organizzativi*, 3-4, 1987.

- Eliassen K.A., Kooiman J. (ed. by), *Managing public organizations. Lessons from contemporary european experience*, Sage, London, 1986 (1<sup>st</sup> ed.), 1993 (2<sup>nd</sup> ed.).
- Esterby-Smith M., Crossan M., Nicolini D., "Organizational learning: debates past, present and future", *Journal of Management Studies*, 37, 6, 2000, pp. 783-796.
- Fazzi R., *Il governo d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1982, voll. I-II.
- Grant R.M., „Prospering in Dynamically-Competitive, environments: Organizational Capabilities as Knowledge Integrator“, *Organization Science*, Vol. 7, No. 2, 1996.
- Gross N., Mason W.S., McEachern A., *Explorations in Role analysis: Studies of the School Suprintendency Role*, New York, 1964.
- Kamoche K., "Knowledge creation and learning in International HRM“, *The international Journal of Human Resource Management*, 8, 1997, pp. 213-225.
- Kanter R.M., "Creating a habitat for the migrant manager“, *Personnel Management*, October, 1992, pp. 38-40.
- Kochen M., Yuan Y., Barr C., "On the Value of Human Resources“, in *Technological Forecasting and Social Change*, 1986, vol. 30, pp. 93 - 110.
- Lado A., Wilson M., "Human Resource Systems and Sustained Competitive Advantage: a Competency-based perspective“, *Academy of Management Review*, 19, pp. 699-727, 1994.
- Levitt B., March J.G., "Organizational Learning“, *Annual Review of Sociology*, Vol. 14, pp. 319-340, 1988.
- Metcalfe L., "Public management: from imitation to innovation“, in Kooiman J. (ed. by), *Modern governance: new government society interactions*, Sage, London, 1987, pp. 32 – 45.
- Morgan G., *Riding the waves of change: developing managerial competencies for a turbulent world*, San Francisco, Jossey Bass, 1988.
- Nelson R.R., Winter S.G., *An evolutionary theory of economic change*, Belknap, Cambridge, 1982.
- Nonaka I., Takeuchi H., *The knowledge creating company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, London: Oxford University Press, 1995.
- Osborne D.E., Gaebler T., *Dirigere e Governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995 (ed. it.).

Penrose E., *The Theory of the Growth of the Firm*, New York, Wiley, 1959.

Porter M., *Competitive strategies: Techniques for analysing industries and competitors*, Free Press, New York, 1980.

Rebora G., "La produttività degli enti pubblici: problema di misurazione o di management?", in *Il nuovo governo locale*, 3, 1987.

Rebora G., *Un decennio di riforme*, Guerini e Associati, Milano 1999.

Senge P., *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*, Paperback Edition, 1990.

Simon H., "Bounded rationality and organizational learning", *Organization Science*, Vol. 2, No. 1, 1991.

Spender J.C., "Making knowledge the basis of a Dynamic Theory of the firm", *Strategic Management Journal*, Vol. 17, Winter, 1996.

Wernerfelt B., "The resource based view of the firm", in *Strategic Management Journal*, vol.5, 1984, pp. 272 – 280.