

Capitolo 3

Lo sviluppo delle politiche pubbliche locali Un'indagine sul fabbisogno formativo degli amministratori dei Comuni dell'Emilia-Romagna

Sommario

1. Introduzione. – 2. Perché una ricerca sul fabbisogno formativo dei ruoli politici locali? – 3. Il fabbisogno informativo e formativo degli amministratori locali. – 3.1. Il fabbisogno formativo: il ruolo del sindaco. – 3.2. Il fabbisogno formativo: il ruolo dell'assessore. – 3.3. Il fabbisogno formativo: il ruolo del consigliere. – 4. Il ciclo di vita del fabbisogno formativo. 4.1. La figura del sindaco. – 4.2. La figura dell'assessore. – 4.3. La figura del consigliere.

1. Introduzione

Nel presente capitolo sono illustrati i principali risultati del progetto di ricerca empirico dal titolo “Lo sviluppo delle politiche pubbliche locali – Ricerca e formazione per consiglieri, assessori e sindaci dei comuni della Regione Emilia-Romagna” cofinanziato dalla Regione Emilia-Romagna e dal Fondo sociale europeo. Il progetto, finalizzato a rilevare il fabbisogno formativo dei ruoli politici negli enti locali, è stato realizzato mediante un'analisi svolta presso un *panel* di comuni medio-piccoli della Regione Emilia-Romagna ⁽¹⁾.

(1) È stato individuato un campione ristretto di dieci comuni medio-piccoli, quindi senza pretesa di rappresentatività statistica, che ha consentito di svolgere una indagine qualitativa e quantitativa in profondità, arrivando a contattare direttamente 182 profili politici e 33 profili tecnici. È stata utilizzata una pluralità di strumenti metodologici (questionario qualitativo e quantitativo somministrato ai consiglieri comunali; interviste qualitative in profondità a sindaci, assessori e responsabili tecnici; *focus group* con i

Lo scenario di riforme e innovazioni amministrative – in campo a partire dagli anni '90 – ha trasformato in modo radicale e significativo il governo degli enti locali e i rapporti tra amministratori pubblici e cittadini.

Nel contesto delle riforme tanto è stato scritto e numerose sono le questioni analizzate ⁽²⁾: la presente ricerca sceglie come *focus* di indagine il fabbisogno formativo ed informativo degli amministratori locali – sindaci, assessori e consiglieri comunali, privilegiando e approfondendo l'analisi sul profilo di questi ultimi – e offre un contributo sul rapporto tra riforme istituzionali e nuovo ruolo degli attori di governo.

Punto di partenza per la riflessione e per la costruzione dell'impianto di ricerca diventa allora ⁽³⁾ la legge n. 81 del 1993. Tale normativa, infatti, avendo introdotto l'elezione diretta del sindaco e conferito maggiori poteri alle giunte comunali modifica in modo sostanziale la distribuzione dei poteri e delle funzioni nell'ambito dei governi locali, mutando l'assetto consolidato delle competenze e delle logiche di azione.

In tale contesto:

- quanto gli amministratori locali si sentono preparati a svolgere il loro ruolo?

consiglieri di opposizione) volti a fare emergere ciascuno diverse dimensioni dello stesso oggetto di indagine e che ha permesso di ottenere un bagaglio di dati e informazioni ricco ed articolato. Si è ritenuto opportuno, inoltre, coinvolgere la tecnostuttura, scandagliando non solo le percezioni dei singoli attori politici in riferimento al proprio ruolo e le attribuzioni di fabbisogno rispetto agli altri ruoli politici, ma anche le attribuzioni di fabbisogno formativo dall'ottica di chi con i politici deve quotidianamente relazionarsi ed interagire, ovvero i responsabili tecnici. Sempre dal punto di vista metodologico, la ricostruzione del fabbisogno formativo ed informativo dei politici emerge da una sintesi comparata delle interviste qualitative in profondità realizzate con gli amministratori e con i tecnici, nonché dal confronto di tale sintesi con i dati emersi in sede di indagine di carattere quantitativo e qualitativo per il ruolo specifico dei consiglieri comunali.

(2) Si segnalano: E. SCALISE, *I consigli comunali e provinciali*, Rimini, Maggioli, 2002; L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000; M. LA ROSA, *Alla ricerca dell'amministratore; ruolo, identità, professionalità, esigenze di formazione degli amministratori locali in Emilia-Romagna*, Milano, Franco Angeli, 1995; R. CATANZARO, F. PISELLI, F. RAMELLA, C. TRIGIGLIA, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna Il Mulino, 2002.

(3) Oltre ovviamente alla legge 142/90 che diede avvio al processo di riforme.

- come si è modificata la preparazione e la formazione dei politici?

- tramite quali canali, modalità e strumenti avviene oggi la preparazione degli amministratori locali?

- come è mutata la percezione del ruolo e dello *status* dei politici locali?

- quali fabbisogni formativi sono percepiti come prioritari sia da parte degli stessi attori politici che da parte del *management* delle strutture che con essi deve quotidianamente interagire?

- quali sono le modalità, i contenuti ed i percorsi maggiormente funzionali allo sviluppo delle competenze di governo dell'ente locale?

A partire da tali interrogativi è stata costruita l'architettura metodologica della ricerca, avendo cura di contestualizzare l'analisi di fabbisogno formativo, oltre che nell'ambito (macro) del più ampio processo di riforme, anche a livello (micro) del sistema di relazioni con le tecnostutture per la produzione di politiche pubbliche.

I risultati e le considerazioni che emergono dalla lettura comparata e trasversale dei diversi strumenti metodologici utilizzati permettono di strutturare, con un buon livello di dettaglio, le esigenze formative suddivise per ruolo politico, facendo riferimento a distinte dimensioni di fabbisogno, ovvero:

- il fabbisogno sul sistema delle conoscenze;

- il fabbisogno sul sistema delle esperienze;

- il fabbisogno sul sistema dei comportamenti inerenti il ruolo ricoperto.

2. Perché una ricerca sul fabbisogno formativo dei ruoli politici locali?

Nel corso dell'ultimo decennio il sistema di governo locale ha vissuto cambiamenti significativi. Ricordiamo, in estrema sintesi:

- il generale processo di riforma della pubblica amministrazione;

- l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Provincia;
- il varo del testo unico in materia di enti locali e del nuovo Titolo V della Costituzione;
- il progressivo ricambio generazionale della classe politica locale;
- i processi di aggregazione e di associazionismo dei comuni;
- le crescenti attese in merito alla qualità dei servizi pubblici erogati dagli enti locali;
- il processo di esternalizzazione dei servizi;
- la progressiva riduzione di trasferimenti di risorse economiche dal centro alla periferia;
- le nuove tecnologie e lo sviluppo della comunicazione pubblica.

Questo panorama (indicativo e sicuramente non esaustivo) ha cambiato il ruolo dei vertici politici e del *management* professionale: le citate riforme hanno infatti modificato sostanzialmente il ruolo, le funzioni e i compiti degli enti pubblici locali e – all'interno di questi – degli amministratori e della tecnostuttura.

L'ente locale diventa sempre più luogo deputato non solo alla produzione di servizi all'individuo e alla collettività, ma, soprattutto, alla produzione di politiche pubbliche cui deve/dovrebbe seguire l'implementazione di servizi che le rendano attuative. Di riflesso, il ruolo di chi decide ed amministra tali politiche e di chi le deve gestire ed organizzare si fa sempre più articolato e complesso. La stessa relazione tra l'interfaccia tecnica e politica diventa sempre più cruciale ai fini della qualità del *management* pubblico.

Si è ritenuto pertanto opportuno valutare come connotare il nuovo ruolo degli amministratori, nonché le inter-relazioni e inter-dipendenze con le tecnostutture, individuando:

- quali fabbisogni informativi e formativi sono percepiti come prioritari sia da parte dei vertici politici che da parte del *management* delle strutture;
- quali modalità, percorsi, sistemi formativi risultano essere più idonei e funzionali per lo sviluppo delle competenze di governo dell'ente locale.

A tutto ciò si aggiunge la considerazione che i partiti e i movimenti politici non possono più (o possono meno) fare affidamento su tecnostrette di assistenza e su sistemi di formazione che hanno caratterizzato i percorsi e le prassi di preparazione della classe politica nel passato. In modo particolare l'indagine è stata volta a reperire informazioni distintive e significative in merito ai consiglieri comunali. Tra le motivazioni a sostegno di una analisi di dettaglio dei consiglieri comunali, ritroviamo le seguenti:

- sono gli amministratori meno conosciuti, meno esplorati e rispetto ai quali si dispone di meno informazioni sistematiche;
- compongono la categoria di amministratori politici numericamente e quantitativamente più significativa;
- dispongono, tendenzialmente, di meno risorse (di tempo e di strumenti) finalizzate ad attivare autonomamente percorsi di formazione;
- ad oggi il ruolo dei consiglieri – così come configurato dalle più recenti normative – è generalmente connotato da un certo grado di “confusione”, in merito a compiti, funzioni, vincoli e opportunità.

Le riforme normative hanno in effetti disegnato un progressivo cambiamento del ruolo e del posizionamento del Consiglio comunale nel sistema di governo locale. Le leggi 142/90 e 81/93 hanno configurato un travaso di poteri dal Consiglio comunale all'organo esecutivo. In modo particolare la figura del sindaco ha assunto una funzione di grande importanza.

Con la legge 142 si è passati da una situazione che aveva come organo centrale e decisionale il Consiglio comunale ad una situazione di tipo “presidenzialista” che affida al sindaco/presidente poteri di decisione, gestione, organizzazione, nomine, ecc. Nella necessità di dare stabilità ai governi locali, efficienza, assunzione diretta di responsabilità nei confronti dei cittadini al sindaco/presidente sono stati attribuiti notevoli poteri⁽⁴⁾.

Nelle percezioni, registrate ampiamente in sede di ricerca,

(4) E. SCALISE, *I Consigli comunali e provinciali*, Rimini, Maggioli, 2002.

questa normativa è stata prevalentemente recepita come svuotamento di poteri e di *status* del Consiglio. Da un punto di vista razionale e democratico, invece, in una logica di pesi e contrappesi, ad un esecutivo forte deve/dovrebbe corrispondere un Consiglio altrettanto forte, capace di svolgere in pieno il ruolo attribuitogli dalla legge, ovvero le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Ad 'attrezzare' meglio le assemblee elettive, almeno sul piano teorico, viene la legge 265/99 la quale, accogliendo richieste che favorissero l'attività dei Consigli dopo la legge del 1993, ha aperto nuovi campi di opportunità per il lavoro ed il ruolo dei consiglieri comunali e del Consiglio stesso. Si fa riferimento agli articoli della normativa che introducono l'autonomia funzionale e organizzativa del Consiglio, le novità sullo *status* dei consiglieri e l'affermazione della figura del presidente del Consiglio come garante dell'autonomia del Consiglio.

Ad ulteriore sostegno dell'importanza di avere organi consiliari – e quindi consiglieri – forti e dotati di strumenti e competenze si aggiunge il fatto che la più recente riforma del Titolo V della Costituzione, riconoscendo pienamente le autonomie locali, crea ulteriori aspettative sul ruolo che i governi e le assemblee elettive locali dovranno svolgere per la qualità delle politiche pubbliche.

Alla luce di quanto sopra descritto, la finalità ultima della ricerca consiste nel supportare la capacità di sviluppo (elaborazione, attivazione, valutazione) delle politiche locali da parte degli amministratori tramite la rilevazione – in prima battuta – delle percezioni di fabbisogno di preparazione nella gestione del governo locale di oggi e, conseguentemente, dalla individuazione di percorsi/modalità/strumenti volti a qualificare le competenze ritenute carenti e/o mancanti. Il lavoro svolto, inoltre, permette di rilevare cosa e in che misura sia stato recepito in termini di nuovo e diverso ruolo, inteso come insieme di competenze e di comportamenti attesi, *post* normative di riforma. Le informazioni che la ricerca ha permesso di rilevare sono tante, complesse e variabili.

Partiamo quindi dalle considerazioni più significative e mag-

giormente evidenti, assumendo la varianza delle informazioni come un dato in sé, sintomo della complessità del tema inerente il ruolo del governo locale. Dal punto di vista metodologico, la base documentale a cui si è fatto riferimento per delineare le conclusioni è composta dalle elaborazioni del questionario, dai *report* delle interviste ai profili politici (sindaci, assessori e consiglieri) e ai responsabili tecnici, nonché dai *report* dei *focus group* condotti con i consiglieri di opposizione.

3. *Il fabbisogno informativo e formativo degli amministratori locali*

Dalla analisi e ricomposizione dei dati ottenuti dalle interviste e dal questionario è stato possibile tratteggiare il fabbisogno formativo degli amministratori locali ⁽⁵⁾.

In prima battuta si offre la fotografia (tab.1) del fabbisogno rilevato per il ruolo del sindaco, poi per il ruolo dell'assessore per concludere con la figura cardine del nostro lavoro di ricerca, il consigliere comunale.

3.1 *Il fabbisogno formativo: il ruolo del sindaco*

Riguardo al quadro delle conoscenze emergono tre macroaree critiche:

- l'integrazione tra la dimensione politica e tecnica;
- la conoscenza del contesto e del territorio;
- la preparazione giuridico-economica, con particolare attenzione al bilancio e alle basi normative dell'ente locale.

Sul sistema delle esperienze va segnalata attenzione rispetto alla pianificazione (specie stando alle dichiarazioni del *management*) e alla gestione generale di piani e programmi.

Vengono evidenziate, seppure in minima misura, sia esigenze specifiche di formazione su temi specifici, come ad esempio la

(4) Si anticipa che i commenti si configurano come *abstract* sulle principali informazioni rilevate, pertanto interpretano i dati e li rendono in un certo qual modo 'evocativi'.

TAB. 1 *Ruoli politici e fabbisogni – Tavola sinottica comparativa*

	Sindaco	Assessore	Consigliere
Conoscenze	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Esigenze della cittadinanza, bisogni del territorio e potenzialità di sviluppo. Conoscenze amministrative ed economiche legate alle opportunità offerte dalle normative locali.	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Bisogni del territorio e della cittadinanza. Preparazione generale giuridico-amministrativa ed economica. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite.	Elementi di base: compiti, funzioni degli organi di governo degli enti locali. Conoscenza del contesto territoriale di riferimento. Conoscenza generale degli strumenti giuridico-normativi di programmazione e pianificazione delle attività dell'ente. Evoluzioni e riforme delle principali <i>policy</i> pubbliche.
Esperienze	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Scegliere, gestire e controllare le risorse umane. Governare processi di associazionismo. Gestire processi di comunicazione.	Pianificare e programmare; esercitare funzioni di indirizzo. Tradurre indirizzi e politiche in strategie e azioni. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Utilizzare strategicamente gli strumenti di governo dell'ente (a partire dal bilancio e dal P.E.G.). Gestire le risorse umane e le relazioni organizzative. Governare processi di associazionismo.	Esercitare funzioni di indirizzo, controllo e deliberazione. Proporre indirizzi e politiche. Le "regole del gioco" della politica. Reperire informazioni. Leggere ed interpretare i documenti e gli strumenti dell'ente (P.E.G., bilancio).
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Saper comunicare in modo efficace.	Saper lavorare in gruppo e sviluppare capacità di <i>leadership</i> . Saper comunicare in modo efficace.	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Essere assertivi.

pianificazione e gestione del P.R.G., sia aspetti più generali, quali il "saper tradurre le idee in fatti" e "conoscere gli effetti della pianificazione, degli atti e delle procedure messe in campo". Altra capacità su cui si ritiene che la figura del sindaco potrebbe avere bisogno di maggiore preparazione è la gestione delle risorse umane: dalla selezione dei collaboratori, alla delega, al controllo.

Presentiamo brevemente tre ulteriori *skills*, anche se hanno ottenuto solo una segnalazione ciascuna, perché indicano com-

petenze innovative e, a nostro avviso, degne di commento:

- sviluppare relazioni positive tra amministratori: quindi saper gestire il dialogo tra la squadra degli amministratori e saper comporre i conflitti;

- governare processi di associazionismo tra Comuni: l'indicazione proviene da un tecnico, il quale sottolinea quanto sia importante per la struttura – e per l'amministrazione – avere informazioni puntuali sugli eventuali processi di associazionismo in atto (su singoli servizi o su politiche più ampie);

- sviluppare la competenza specifica di reperimento fondi di finanziamento: in un contesto in cui i trasferimenti economici provenienti dal centro vanno progressivamente riducendosi, diventa strategico anche (soprattutto) per un piccolo Comune saper attivare ricerche di finanziamenti (dai fondi europei al *project financing*, alle sponsorizzazioni, ecc.).

Per quanto riguarda infine i comportamenti, molto sinteticamente si segnalano esigenze sui temi del lavoro di gruppo, del fare squadra con la giunta, della comunicazione politica ed istituzionale.

3.2 Il fabbisogno formativo: il ruolo dell'assessore

La percezione da parte dei politici e dei tecnici sul fabbisogno informativo e formativo in termini di conoscenze degli assessori è legata in primo luogo alla preparazione giuridico-amministrativa ed economica. In questo contesto appaiono rilevanti sia le conoscenze normative generali, sia quelle legate a specifiche tematiche quali il bilancio, i tributi e le materie tecniche. Da una parte il fabbisogno emerge come necessità e difficoltà nello “stare al passo” con le innovazioni introdotte a livello legislativo (nazionale e regionale) su specifiche leggi di settore, soprattutto in relazione alle deleghe di riferimento. Dall'altra questo fabbisogno appare legato a una dimensione di cambiamento più ampia, ossia al processo di trasformazione della pubblica amministrazione a livello locale (le materie in corso di trasferimento o di delega ai Comuni, la riforma del Titolo V della Costituzione, il “federalismo”). Accanto alla preparazione giuri-

dico-amministrativa, gli intervistati, in particolare i tecnici, segnalano come rilevante la dimensione della specificità della “macchina comunale”. Tale specificità emerge in relazione al singolo Comune, a partire dalla conoscenza delle competenze degli uffici e delle persone di riferimento all’interno della struttura. Ma soprattutto appare legata alla necessità di approfondire da parte degli assessori il funzionamento della organizzazione comunale, le funzioni e competenze dell’ente locale, i meccanismi ed i tempi della burocrazia a livello locale.

In questo quadro emerge in maniera rilevante la questione della chiarezza sul sistema dei ruoli, declinato nella prospettiva del rapporto fra “politici” e “tecnici”. La separazione fra politica e amministrazione, soprattutto nella percezione dei tecnici, appare come una delle problematiche più rilevanti e come dimensione di fabbisogno su cui intervenire in maniera prioritaria. La lettura e la conoscenza del territorio e dei bisogni della cittadinanza emergono come ulteriore dimensione di conoscenza che, sia dal punto di vista dei politici che dei tecnici, andrebbe senz’altro rafforzata. Infine emerge l’interesse per l’approfondimento di tematiche generali, come quella delle energie alternative e della sostenibilità dell’ambiente.

L’analisi del quadro delle esperienze, sposta l’accento su ulteriori dimensioni percepite come rilevanti del ruolo degli assessori. In primo luogo emerge un interesse sul tema della “costruzione” di politiche pubbliche, specie nell’ottica del territorio (pianificazione territoriale e P.R.G.) e sulla pianificazione strategica e programmazione (a partire dal P.E.G.). Viene in questo contesto sottolineata l’importanza della funzione di indirizzo da parte degli amministratori. La pianificazione e la programmazione sono dimensioni di fabbisogno particolarmente richiamate anche dalla tecnostruttura. È importante sottolineare come, soprattutto per quanto riguarda i temi della pianificazione del territorio, viene spesso sollecitata l’opportunità di avviare confronti con le esperienze di altri enti comunali.

Accanto a queste è evidenziata la necessità di approfondire le competenze in campo gestionale, innanzitutto economico-finanziario: la gestione delle risorse economiche, la capacità di

utilizzare il bilancio come strumento strategico e la possibilità di conoscere e applicare strumenti finanziari innovativi.

Sempre nell'ottica gestionale emerge come area cui dovrebbe essere dedicata una specifica attenzione quella delle risorse umane. Da rilevare come il tema della gestione delle risorse umane e delle relazioni organizzative sia evidenziato soprattutto dai tecnici, che lo declinano specificando le competenze che nella loro percezione gli assessori dovrebbero sviluppare (motivazione dei collaboratori, integrazione della struttura ecc.).

Emerge nuovamente il tema della separazione fra ruoli tecnici e politici, con l'accento rivolto alla capacità di costruire rapporti e relazioni di comunicazione e integrazione fra amministratori e *staff* dirigenziali. La dimensione relazionale appare rilevante anche nei rapporti tra amministratori, in particolare a livello di Giunta, e nella necessità, che emerge come percezione di fabbisogno da parte dei politici, di gestire e governare relazioni esterne sia con la società civile, le associazioni di rappresentanza, ecc., sia con altri enti, sovraordinati o in relazione al tema dell'associazionismo intercomunale.

Il tema già indicato inerente il rischio che gli assessori siano "settorializzati" e perdano di vista il quadro complessivo e la visione trasversale della Giunta, torna nuovamente nell'analisi del quadro dei fabbisogni sul sistema dei comportamenti. È infatti evidenziata, da parte dei politici intervistati, l'opportunità di "sapere" lavorare in gruppo, non solo a livello di giunta ma anche nei confronti della tecnostuttura, in quest'ultimo caso vista dai politici come capacità di gestione delle riunioni.

Appare inoltre importante la dimensione della comunicazione pubblica e politica. "Imparare ad ascoltare i cittadini" rappresenta un'ulteriore competenza, segnalata sia dai politici sia dai tecnici.

3.3 *Il fabbisogno formativo: il ruolo del consigliere*

In coerenza con quanto emerso dal questionario, una delle principali criticità in termini di conoscenze è inerente al funzionamento della "macchina comunale" nel suo complesso, con

questo intendendo sia aspetti normativi generali sia aspetti riferiti al funzionamento di un ente locale (gli elementi di base del comune). Questa percezione è omogeneamente condivisa dagli altri politici e dai tecnici.

Numerose sono anche le affermazioni che indicano come carenze conoscitive dei consiglieri quelle inerenti la distribuzione dei compiti, delle funzioni e degli organi di governo dell'ente locale nel suo complesso. Va segnalato il fatto che molti tecnici evidenziano come particolarmente critica la non chiara conoscenza da parte dei consiglieri del loro ruolo e competenze.

Sul tema della preparazione giuridico-amministrativa-economica, le grandi questioni evidenziate come fabbisogni sono il bilancio e il piano esecutivo di gestione (in eguale misura indicati dai tecnici e dai politici) i lavori pubblici, l'urbanistica e i temi legati all'uso, assetto e sviluppo del territorio.

Un grado di fabbisogno percepito dagli altri soggetti politici – e non indicato invece dai tecnici – per il ruolo dei consiglieri è la conoscenza delle politiche pubbliche di competenza di un ente locale: dai temi sociali e *welfare*, alla sanità, all'ambiente.

Dal punto di vista del fabbisogno percepito sul sistema delle esperienze, ovvero del saper fare, buona parte delle indicazioni offerte sia dal *management* che dagli altri attori politici sul ruolo dei consiglieri riguarda la capacità di esercitare le funzioni distintive del Consiglio: indirizzo, controllo, deliberazione. Viene quindi indicata come generale carenza di saper fare (e quindi come fabbisogno di preparazione) la capacità di utilizzare gli strumenti di indirizzo e controllo.

Si citano, ad esempio: leggere e controllare gli atti di deliberazione; utilizzare gli atti di controllo; comprendere la filosofia dei documenti programmatori; comprendere la finalità dei documenti economico-finanziari.

TAB. 2 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo – inizio del mandato*

	Sindaco	Assessore	Consigliere
Conoscenze	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Esigenze della cittadinanza, bisogni del territorio e potenzialità di sviluppo	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Preparazione generale giuridico-amministrativa ed economica. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite	Elementi di base: compiti, funzioni degli organi di governo degli enti locali. Conoscenza del contesto territoriale di riferimento. Conoscenza generale degli strumenti giuridico-normativi di programmazione e pianificazione delle attività dell'ente
Esperienze	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Gestire i processi di comunicazione	Pianificare e programmare; esercitare funzioni di indirizzo. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti	Esercitare funzioni di indirizzo, controllo e deliberazione
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità	Saper lavorare in gruppo	

Tra le capacità specifiche torna ad essere segnalato un gruppo di temi cruciali per pressoché tutti i ruoli politici: bilancio, urbanistica, impatto ambientale.

Tra i tecnici vi è chi segnala come *skill* da sviluppare per i consiglieri la capacità di reperire informazioni, ovvero l'utilizzo corretto delle modalità di accesso ai documenti (sapere dove e come cercare ed ottenere le informazioni). In ultima battuta si registra anche qualche annotazione in merito allo sviluppo delle pure capacità politiche dei consiglieri, ad esempio: “come si fa il

TAB. 3 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo – oltre la metà del mandato*

	Sindaco	Assessore	Consigliere
Conoscenze	Conoscenze amministrative ed economiche legate alle opportunità offerte dalle normative locali	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite. Bisogni del territorio e della cittadinanza	Evoluzioni e riforme delle principali <i>policy</i> pubbliche
Esperienze	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Scegliere, gestire e controllare le risorse umane. Governare processi di associazionismo. Gestire i processi di comunicazione	Tradurre indirizzi e politiche in strategie e azioni. Utilizzare strategicamente gli strumenti di governo dell'ente (a partire dal bilancio e dal P.E.G). Gestire le risorse umane e le relazioni organizzative	Proporre indirizzi e politiche. Le regole del gioco della politica. Reperire informazioni. Leggere ed interpretare i documenti e gli strumenti dell'ente (P.E.G, bilancio)
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Saper comunicare in modo efficace	Saper comunicare in modo efficace. Sviluppare capacità di <i>leadership</i>	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Essere assertivi

politico”; le regole della rappresentanza; le regole della legittimazione politica.

I fabbisogni in termini di comportamenti professionali risultano essere i meno sottolineati da tutti i profili politici analizzati. Il “lavoro di gruppo” – inteso come capacità di fare squadra ma anche come governo e funzionalità dell'organo collegiale – è segnalata come modalità di ‘saper essere’ che i consiglieri – in linea di tendenza – dovrebbero padroneggiare meglio. Emergo-

no inoltre, seppure in misura limitata, aspetti inerenti la capacità di ascoltare e di essere assertivi e partecipativi.

4. Il ciclo di vita del fabbisogno formativo

La ricerca ha permesso di evidenziare come si sviluppano e modificano nel corso del tempo sia la percezione di fabbisogno sia le aspettative ed urgenze di preparazione/informazione. La scheda di sintesi di fabbisogno formativo prima illustrata offre una visione complessiva ma statica del fabbisogno formativo dei distinti ruoli politici; in questo paragrafo si tenta di dare una immagine “dinamica” dei bisogni formativi, componendo le informazioni in due macro-fasi temporali: l’inizio del mandato; oltre la metà del mandato (tab. 2 e tab. 3).

4.1 La figura del sindaco

Per quanto concerne la figura del sindaco (tab. 4), il fabbisogno di preparazione di inizio mandato è sia di carattere conoscitivo (conoscere il sistema dei ruoli, la distribuzione delle responsabilità e funzioni, nonché il territorio e la collettività di riferimento) sia di carattere gestionale (saper proporre, fare e attuare politiche, programmi e obiettivi; gestire il confronto e le relazioni con altri enti). È inoltre segnalata l’importanza di saper gestire e governare fin da subito i processi di gruppo (Giunta, Consiglio, gruppi di lavoro, ecc).

Nella seconda fase temporale le esigenze di formazione e qualificazione si affinano; le conoscenze in merito ai fabbisogni della collettività e territorio risultano essere non più pienamente sufficienti e si richiede supporto anche nella conoscenza delle potenzialità di sviluppo e scenari futuri del contesto in cui l’ente è inserito. Lo stesso vale per la dimensione delle esperienze: diventa rilevante disporre di strumenti di gestione del personale, con questo intendendo sia le modalità di selezione che di controllo e valutazione.

La comunicazione efficace (sia dal punto di vista istituzionale

TAB. 4 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo – Sindaco*

	All'inizio del mandato	Oltre la metà del mandato
Conoscenze	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Esigenze della cittadinanza, bisogni del territorio e potenzialità di sviluppo	Conoscenze amministrative ed economiche legate alle opportunità offerte dalle normative locali
Esperienze	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Gestire i processi di comunicazione	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Scegliere, gestire e controllare le risorse umane. Governare processi di associazionismo. Gestire i processi di comunicazione
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Saper comunicare in modo efficace

che dal punto di vista meramente politico) entra a far parte delle *skill* emergenti nella seconda fase.

4.2 *La figura dell'assessore*

Il confronto fra l'autopercezione di fabbisogno informativo e formativo degli assessori intervistati, all'inizio del mandato e allo stato attuale ⁽⁶⁾, evidenzia l'esistenza di differenze nei due diversi momenti dell'esperienza politica (tab. 5). Mentre per alcuni temi che gli assessori ritengono rilevanti approfondire, il fabbisogno continua a permanere anche in un momento succes-

(6) Essendo tutti i Comuni coinvolti nella ricerca in scadenza elettorale nel corso dell'anno 2004, le considerazioni sulle esigenze formative 'allo stato attuale' si intendono rientranti nella voce 'oltre la metà del mandato'.

TAB. 5 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo – Assessore*

	All'inizio del mandato	Oltre la metà del mandato
Conoscenze	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Preparazione generale giuridico-amministrativa ed economica. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite. Bisogni del territorio e della cittadinanza
Esperienze	Pianificare e programmare. Esercitare funzioni di indirizzo. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti	Tradurre indirizzi e politiche in strategie e azioni. Utilizzare strategicamente gli strumenti di governo dell'ente (a partire dal bilancio e dal P.E.G.). Gestire le risorse umane e le relazioni organizzative
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo	Saper comunicare in modo efficace. Sviluppare capacità di <i>leadership</i>

sivo (a volte acquistando un significato parzialmente nuovo), per altre dimensioni il fabbisogno non è immediato ma emerge solo con il rafforzarsi dell'esperienza politica.

Fra le tematiche che si presentano comunque rilevanti sia all'inizio del mandato che successivamente, è segnalata la questione dei ruoli e delle reciproche competenze fra amministratori e tecnici. Altre dimensioni, legate alla preparazione giuridico-amministrativa, acquistano una diversa rilevanza: dall'iniziale necessità di conoscere le normative e le principali leggi nei settori in delega, si affianca la richiesta di supporto nell'aggiornamento sulle principali innovazioni introdotte. L'importanza della conoscenza della norma diventa, nella parola di alcuni intervistati, necessità di approfondimento a livello di strumento normativo, di interpretazione e di analisi di casi di applicazione. In merito alla dimensione dei rapporti con altri enti, permane una certa ambiguità nel comprendere alcune competenze territoriali e nell'interpretare il sistema di relazione fra i diversi enti. In questo contesto emerge successivamente l'im-

TAB. 6 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo. Consigliere*

	All'inizio del mandato	Oltre la metà del mandato
Conoscenze	Elementi di base: compiti, funzioni degli organi di governo degli enti locali. Conoscenza del contesto territoriale di riferimento. Conoscenza generale degli strumenti giuridico-normativi di programmazione e pianificazione delle attività dell'ente	Evoluzioni e riforme delle principali <i>policy</i> pubbliche
Esperienze	Esercitare funzioni di indirizzo, controllo e deliberazione	Proporre indirizzi e politiche. Le regole del gioco della politica Reperire informazioni. Leggere ed interpretare i documenti e gli strumenti dell'ente (P.E.G., bilancio)
Comportamenti		Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Essere assertivi

portanza di sapere gestire e governare le relazioni esterne.

Rientra fra i temi trasversali agli anni di esperienza politica, la dimensione della pianificazione e programmazione, del bilancio, della pianificazione del territorio (fra cui la comprensione del P.R.G.). Anche in questo caso, è possibile osservare alcune differenze, legate soprattutto alla diversa rilevanza strategica che, all'inizio e successivamente, è assegnata e riconosciuta a questi processi e strumenti. Per quanto riguarda le dimensioni non presenti come fabbisogno iniziale, emergono alcuni importanti temi, a partire dalla conoscenza del territorio e dell'importanza di saper leggere i bisogni del territorio. Inoltre, solo nella percezione dei fabbisogni attuali è richiamata l'importanza di sapere e avere gli strumenti per costruire una *policy* (politiche del territorio e politiche del servizio). Gli intervistati pongono l'accento sulla necessità di acquisire e approfondire competenze di tipo gestionali dal punto di vista organizzativo, finanziario e

monetario e delle risorse umane. La gestione delle risorse umane, è stato rilevato anche in precedenza nel presente rapporto, è un tema particolarmente citato anche dagli amministratori. Infine l'importanza dell'acquisizione e del potenziamento di alcune competenze attitudinali, quali il lavoro di gruppo, la gestione delle riunioni, la *leadership* e la comunicazione politica e istituzionale rappresentano percezioni di fabbisogno che emergono solo in un secondo momento.

4.3 *La figura del consigliere*

Il fabbisogno iniziale del consigliere comunale (tab. 6) risulta essere molto sbilanciato sul lato delle conoscenze, toccando gli elementi di base del sistema organizzativo dell'ente locale (compiti, funzioni, organi), le informazioni di base riguardanti il territorio e la cittadinanza rappresentati e i principali strumenti di programmazione dell'ente (dal bilancio al P.E.G., ecc.).

In prima battuta, l'esigenza gestionale che emerge si può riassumere nella generale funzione di indirizzo, deliberazione e controllo e solo in un secondo momento a questo si aggiunge una esigenza di saper leggere e interpretare i documenti al fine di svolgere la funzione sia di indirizzo che di controllo. In particolare è attribuita dal *management* la necessità per i consiglieri di saper leggere e capire i documenti programmatori e finanziari, nonché saper valutare gli aspetti sostanziali e non solo formali delle questioni di loro competenza. Per quanto riguarda il sistema dei comportamenti, emerge solo nella seconda parte di mandato l'esigenza di formazione sul tema del lavoro di gruppo, la gestione dei momenti collegiali e l'assertività.

Il dato principale che si ricava è che, stando alle dichiarazioni, i consiglieri avvertono come carenza conoscitiva e di esperienza un po' di tutto; segnalano come criticità prioritaria la loro capacità/competenza nello svolgere la funzione di indirizzo, per poi evidenziare come *gap* formativo il contesto generale di attività dell'ente, entrando infine nel merito di quasi tutte le specifiche problematiche di governo e di gestione dei servizi locali. Si segnala inoltre una elevata attenzione alle procedure ammini-

TAB. 7 *Problematiche in evidenza sul ruolo del consigliere comunale e del Consiglio. Tabella di sintesi*

Le problematiche in evidenza:

- A – Due falsi miti, ovvero alcune aspettative non confermate dalla ricerca: il ricambio generazionale dei Consigli comunali e il perduto ruolo dei partiti
 - B – Il Consiglio comunale è cambiato con la legge di riforma 81/93. A distanza di dieci anni non vi è chiarezza su ruolo, funzioni, competenze
 - C – Nessuna strategia e nessun investimento finalizzati alla preparazione dei consiglieri
 - D – Quali mezzi e strumenti a disposizione dei consiglieri e del Consiglio
 - E – *L'imprinting* del modello originario del Consiglio comunale: quando la cultura diventa trappola cognitiva
 - F – Consiglieri di maggioranza e consiglieri di opposizione: le medesime percezioni in tema di fabbisogno formativo
-

strative, nonché alla conoscenza dei dettagli operativi e tecnici dell'attività dell'ente. Tanta variabilità di fabbisogno emerge non solo nelle auto-valutazioni dei consiglieri, ma anche dalle considerazioni rilasciate in sede di intervista dai soggetti che con essi principalmente interagiscono (altri ruoli politici e *management* tecnico). Questo pare essere il risultato di una non chiarezza del ruolo del Consiglio e dei consiglieri che caratterizza tutto il sistema dell'ente locale. Pare che pochi abbiano le idee chiare su cosa – oggi – tale organo dovrebbe sapere e saper fare al fine di esercitare in modo funzionale l'attività di indirizzo e controllo. Paradossalmente infatti, a fronte di una crisi, dichiarata da una rilevante percentuale di intervistati, sulle principali funzioni in capo ai Consigli comunali si invoca una necessità di conoscenza e competenza che prefigura un Consiglio comunale onnisciente in grado di intervenire su tutte le problematiche a qualsiasi livello (dalla decisione di politica pubblica all'atto amministrativo). In forma più semplice e immediata, si può dire che se da più parti si sostiene che il Consiglio comunale oggi “è svuotato di funzioni e ha perso potere”, allo stesso tempo si vorrebbe trasmettere ai consiglieri un bagaglio di conoscenze tale da prefigurarne un ruolo onnicomprensivo. Tra le problematiche maggiormente in evidenza si segnalano quelle evidenziate in tab. 7, che verranno di seguito analizzate nel dettaglio.

TAB. 8 *La fotografia del consigliere comunale*

Dimensioni	Caratteristiche del campione
Età media	L'età media del campione è di 45,5 anni. I giovani sono pochi. I consiglieri al di sotto dei 30 anni sono il 15,9%, ovvero 21 casi su 132. La maggioranza assoluta dei giovanissimi intervistati è attualmente alla prima esperienza politica di consigliere.
Sesso	Il 77% del campione è di sesso maschile.
Titolo di studio	Il 58% dei consiglieri è diplomato.
Professione	Le tre categorie professionali che hanno registrato la maggiore frequenza sono: impiegati (27,3%); pensionati (16,7%); dirigenti (9,8%).
Esperienza politica	La maggioranza – il 59,1% – dei consiglieri svolge attività politica da oltre 10 anni. Il 62,1% degli intervistati dichiara di avere avuto una esperienza politica precedente e diversa da quella attuale. Il 36,4%, invece, ha maturato una esclusiva esperienza politica in Consiglio comunale.

A) I falsi miti: il ricambio generazionale dei Consigli comunali e il perduto ruolo dei partiti

In fase iniziale della ricerca (almeno) due erano le aspettative sul generale panorama del Consiglio comunale che, al contrario, non sono state pienamente confermate dall'analisi: da un lato l'aspettativa di ritrovare – dal punto di vista della composizione dei Consigli comunali – un significativo ricambio generazionale e, dall'altro, la convinzione che i partiti politici fossero ormai svuotati di ruolo in riferimento alla preparazione e formazione degli amministratori locali. Vediamo cosa emerge dalla ricerca.

1. Prima aspettativa non confermata: “Il Consiglio ha vissuto una grande fase di ricambio generazionale”. Stando alla composizione del nostro campione di riferimento (132 consiglieri comunali) il Consiglio, dal punto di vista anagrafico, non ha vissuto un significativo ricambio. Chi sono quindi i consiglieri di oggi? Dalla elaborazione del questionario esce la “fotografia” di tabella 8, che mette in luce, come tendenza, una classe politica di consiglieri non giovanissima (età media 45 anni) e prevalentemente con esperienza politica superiore ai dieci anni.

2. Seconda aspettativa non confermata: “I partiti politici non hanno più un ruolo nella preparazione e formazione degli amministratori degli enti pubblici locali”. L'elaborazione dei dati

del questionario fa emergere un'immagine del partito politico sicuramente diversa da quella del passato, ma tutt'ora presente. In prima battuta, il partito politico risulta essere ancora un punto di accesso significativo e privilegiato al ruolo di consigliere comunale. La provenienza principale dei consiglieri – appartenenti al nostro campione – che ha maturato esperienza politica precedente a quella attuale resta infatti per il 77,5% il partito politico. Sindacato ed ente locale sono gli altri due contesti in cui prevalentemente ha luogo la maturazione dell'esperienza politica dei consiglieri intervistati.

Il partito è stato punto di accesso privilegiato per le passate generazioni ed è punto di accesso per i pochissimi con età inferiore ai 30 anni che dichiarano di aver avuto precedente esperienza politica. Tra le classi di età superiori ai 40 anni, prevale infatti chi ha avuto esperienza politica nel partito; dei 20 giovani del campione che dichiarano di avere avuto precedente esperienza politica, la maggioranza afferma di averla maturata nel partito.

Incrociando i dati del questionario e delle interviste si ottiene un dato aggiuntivo suscettibile di ulteriore commento. Nella visione dei soggetti intervistati, il partito politico non ha mai svolto una funzione specifica di formazione/preparazione per gli amministratori, bensì prevalentemente organizzativa: indirizzando la carriera politica sia all'interno degli enti locali che presso altri enti/organizzazioni (sindacato, associazioni di rappresentanza, ecc.), dando soprattutto indicazioni riguardo la "linea di partito" su ciascuna singola problematica inerente il territorio di riferimento, orientando in forma pressoché prescrittiva le scelte e le decisioni politiche prese dalle assemblee elettive. Oggi questa "funzione pedagogica" si è enormemente limitata, lasciando "soli" i politici locali nel processo di governo, indirizzo e controllo ⁽⁷⁾. Non a caso numerosi politici di "lungo corso" intervistati hanno segnalato come, rispetto al passato, oggi manchi quasi completamente la sede del partito come luogo

(7) Va segnalato che tale percezione viene evidenziata maggiormente dai consiglieri di opposizione, ma riguarda anche la maggioranza.

di scambio, confronto e decisione. Le decisioni oggi si prendono nello stesso luogo dove si governa o si controlla: l'ente locale.

B) Leggi di riforma 81/93 e 265/99. A distanza di dieci anni non vi è chiarezza su ruolo, funzioni, competenze del Consiglio comunale.

L'indagine svolta sottolinea una grande variabilità e varianza sulle percezioni del ruolo del Consiglio comunale. La non chiarezza sulle funzioni e sulle diverse competenze assegnate al Consiglio comunale dieci anni fa con la legge di riforma n. 81 del 1993 è ampia e profonda e la si ritrova:

- nelle descrizioni su “cosa è” oggi il Consiglio, cosa fa, cosa non fa più;
- nelle valutazioni di merito sull'efficacia attuale del Consiglio comunale;
- sulla percezione del fabbisogno formativo necessario a colmare il *gap* tra ciò che oggi consiglieri fanno/sanno fare e ciò che dovrebbero maturare e qualificare.

Due terzi dei consiglieri intervistati hanno la percezione che oggi i compiti e le funzioni istituzionali del Comune siano “abbastanza chiari”. Ma chi afferma di avere le idee per nulla/poco chiare (23%) è il doppio di chi afferma di averle molto chiare (11%).

Tra le dimensioni critiche di conoscenza dell'ente sono segnalati sia aspetti generali (funzionamento macchina comunale e gestione servizi; ruoli e funzioni degli organi di rappresentanza politica) sia aspetti più specifici (*welfare*: sanità e servizi sociali; urbanistica: strumenti di piano e pianificazione territoriale; bilancio). Su questi dati occorre aggiungere una considerazione temporale: chi è alla prima esperienza politica evidenzia come problemi di informazione e conoscenza prioritarie dimensioni generali su temi che si dovrebbero teoricamente dare per conosciuti già all'atto di adesione al Consiglio comunale (compiti e funzioni dell'ente locale, del Consiglio comunale, ecc.); chi ha invece esperienza politica più consolidata continua a segnalare questioni generali e aggiunge anche aspetti specifici. I consiglieri di opposizione segnalano invece criticità pressoché su tutte le

dimensioni.

Per quanto riguarda la percezione inerente il ruolo specifico del Consiglio, la valutazione maggiormente diffusa è che esso non sia più in grado di svolgere funzioni significative di indirizzo e controllo.

Analizzando inoltre le distinte funzioni del Consiglio comunale si osserva che:

- sulla funzione di elaborazione degli atti di indirizzo il 36,4% degli intervistati dichiara di avere poca o nessuna chiarezza;

- sulla funzione di controllo politico e amministrativo il 31,1% dichiara poca o nessuna chiarezza.

Di fatto, solo la funzione di deliberazione, secondo gli intervistati, non presenta particolari problemi di comprensione e di ruolo.

In particolar modo i principali problemi connessi alle funzioni di indirizzo ⁽⁸⁾ sono legati a indicazioni quali: percezione di scarsa incisività e scarso coinvolgimento del Consiglio comunale, eccessivo potere in mano agli altri organi di governo dell'ente comunale. Tale valutazione si fa più acuta, per i consiglieri di opposizione ed in generale per coloro che hanno vissuto altre esperienze politiche oltre a quella di consigliere. Il dato è confermato in sede di analisi nei *focus group*: i consiglieri di opposizione dichiarano che oggi i sindaci hanno il potere di coinvolgere o meno il Consiglio nel governo dell'ente e potendo, non lo coinvolgono. Gli ostacoli principali percepiti nella funzione di controllo sono:

- la poca chiarezza e la scarsa trasparenza degli atti di decisione;

- la scarsità di conoscenze ed informazioni riguardo alle materie di trattazione comunale;

- l'assenza di strutture tecniche a supporto del Consiglio comunale;

- la mancanza di tempo, intesa come mancata opportunità di approfondimento e discussione.

(8) La domanda era aperta; risponde il 67,4%; quindi un 33% circa non si esprime.

Dalle interviste qualitative (specie dal *management*) emerge inoltre un'immagine "poco attiva" dei consiglieri di maggioranza: "girano poco per il Comune; chiedono pochi documenti; non controllano", al contrario dei consiglieri di opposizione i quali risulta che frequentino maggiormente l'ente, girando per gli uffici, chiedendo visure e facendo interpellanze. Anche chi dichiara di avere molto chiaro il ruolo del Consiglio nella funzione di controllo, è per il 22% (1/4 del totale) tra coloro che segnalano come problema di esercizio della funzione di controllo politico-amministrativo la carenza di strutture tecniche a supporto del Consiglio; e per il 15% (1/6 del totale) tra coloro che mettono in luce il troppo potere dato alla maggioranza – con questa intendendo gli organi di governo – e alla Giunta. L'elevato livello di confusione o sfiducia sul ruolo del Consiglio comunale è confermato dal fatto che la valutazione sul troppo potere alla maggioranza è la problematica maggiormente sentita dai consiglieri di maggioranza. Una ultima segnalazione sul nuovo ruolo del Consiglio riguarda il fatto che il dibattito politico ed il confronto sembrano aver cambiato sede: dal luogo fisico e dall'ambito del Consiglio comunale al luogo mediatico della stampa e dei *mass-media* in generale. In Consiglio comunale pare non esservi più dibattito politico, oppure vi è molto meno rispetto al passato. Lo lamentano in modo stringente i consiglieri di opposizione, accusando il governo dell'ente di non disponibilità e disinteresse al confronto. Paradossalmente però la stessa mancanza viene lamentata anche da buona parte dei sindaci e degli assessori intervistati. Il conflitto e le scelte politiche si spostano di conseguenza sui *media* locali provocando da una parte la radicalizzazione del conflitto e dall'altra una sua "banalizzazione" o eccessiva semplificazione.

C) Nessun investimento finalizzato alla preparazione dei consiglieri.

La ricerca mette in luce una sostanziale assenza di strumenti, azioni e supporti finalizzati a formare ed informare gli attori politici locali. Il contesto di riforma e cambiamento che ha investito negli ultimi dieci anni la pubblica amministrazione in gene-

rare, ha indotto anche i piccoli enti locali a maturare competenze professionali nuove e distintive, specie sul fronte della qualità dei servizi erogati, delle modalità innovative di erogazione degli stessi servizi, di innovazioni tecnologiche, di attenzione alla relazione con il cittadino utente-elettore. Il cambiamento in atto ha portato ad un progressivo e crescente investimento di risorse sul versante esterno: cittadino in primo luogo, qualificazione delle *skill* del *management* professionale (tecnostuttura) in secondo luogo.

È per gli amministratori? Pressoché nulli, e comunque sporadici, sono gli investimenti strutturati, programmati, reiterati al fine di adeguare le conoscenze, competenze, abilità degli attori politici al nuovo ente pubblico locale. Sono quasi assenti anche percorsi finalizzati per mettere i nuovi amministratori (senza pregresse esperienze politiche) nelle condizioni di poter operare efficacemente nel comune, nel più breve tempo possibile.

L'analisi comparativa delle informazioni raccolte mette in luce tra le altre cose un sorta di "paradosso della tecnostuttura". I referenti tecnici, fino a qualche anno fa, non avevano contatto (né motivo di contatto) con i consiglieri; oggi invece rappresentano il canale di accesso più diretto ⁽⁹⁾ alle informazioni, ai documenti, agli atti comunali. A ciò si aggiunge che il *trend* di crescente qualificazione e preparazione del *management* professionale viene quotidianamente a confrontarsi e scontrarsi con l'immutato livello di preparazione dei consiglieri, ampliando le difficoltà di questi ultimi nell'orientamento e nella ricerca di informazioni. I tecnici motivano la loro convinzione in merito alla confusione che permea il ruolo dei consiglieri proprio in base alle domande che fanno e non fanno: prevalentemente domande marginali, più concentrate sulla forma degli atti e dei documenti che non sulla parte sostanziale e di contenuto degli stessi ⁽¹⁰⁾. Il dato forte da registrare è che l'apprendimento iniziale dei neo-amministratori e la formazione continua vengono maturati di

(9) In modo particolare per le opposizioni.

(10) Un esempio citato da più tecnici intervistati riguarda il bilancio; spiegano che i consiglieri tendono ad esasperare il conflitto in fase di bilancio previsionale per poi non esercitare reale funzione di controllo e valutazione in fase di consuntivo.

fatto sul campo (*learning by doing*). Lo sviluppo delle competenze degli amministratori dipende quindi dalla libera iniziativa personale, da eventuali precedenti esperienze e da Consigli di amministratori con esperienza o consulenze di referenti esperti. Dalle interviste si evince quanto sarebbe importante poter eventualmente disporre di strumenti di preparazione strutturati e pianificati, ed il più possibile fruibili nel rispetto della scarsità di tempo libero. In estrema sintesi i principali indicatori ritenuti “ideali” per possibili percorsi formativi sono: un approccio operativo più che teorico; ampio spazio alla illustrazione; confronto e valutazione di strumenti pratici; il confronto con altri amministratori in merito a metodologie di lavoro, soluzioni e scelte.

D) Quali mezzi e strumenti a disposizione dei consiglieri e del Consiglio?

Motivo di lamentela frequente nei consiglieri di opposizione, ma estendibile a tutti, è rappresentato dalla totale assenza di uffici e/o *staff* di supporto allo svolgimento delle attività dei consiglieri, con questo intendendo supporto di carattere informativo, documentale, di tempistica e aggiornamento, ecc. Il rischio (dichiarato da alcuni intervistati) è che l’accesso alle informazioni ritenute necessarie al Consiglio – anziché risultare trasparente e prefigurato dal punto di vista strutturale e organizzativo – divenga personalizzato, o sulla figura del sindaco, o sul *management* tecnico.

Diviene ovvio che, per poter esercitare al meglio le funzioni proprie di indirizzo e controllo, consiglieri e Consiglio devono poter disporre dei mezzi e degli strumenti necessari. I consiglieri, senza qui fare distinzioni tra maggioranza e opposizione, possono meglio e con maggiore facilità svolgere la propria attività di rappresentanza politica se dotati – per esempio – di strutture, di ambienti fisici, di competenze professionali e di *budget* finalizzati all’organizzazione dei lavori del Consiglio e delle commissioni consiliari. Dalla ricerca, questi risultano tutti essere elementi di forte criticità, in quanto si evince una pressoché totale assenza di mezzi, strumenti e risorse a disposizione, con conseguente svuotamento di contenuti del dibattito e del con-

fronto politico e forte limitazione degli interventi ⁽¹¹⁾ dei consiglieri sulle attività di indirizzo e controllo delle *policy* messe in campo dall'esecutivo.

E) L'imprinting del modello originario del Consiglio comunale: quando la cultura diventa trappola cognitiva.

L'immagine tendenzialmente percepita sul Consiglio comunale di oggi (da parte dei consiglieri, dei sindaci, degli assessori e dei tecnici comunali) risulta essere profondamente connotata da aspetti negativi. Le immagini più spesso evocate infatti sono: "Consiglio ratificatore delle scelte e dei progetti politici dell'amministrazione"; "Consiglio svuotato di compiti, responsabilità e funzioni"; "Consiglio senza spessore"; "Consiglio senza reale funzione d'uso"; "Consiglio senza potere"; "Consiglio svilito".

Pochi hanno proposto un'immagine positiva di ciò che il Consiglio può/potrebbe essere. Manca una cultura propositiva e una cultura del cambiamento.

Dal punto di vista della teoria del cambiamento si può affermare che l'incapacità di intravedere e progettare un nuovo (e positivo) ruolo del Consiglio comunale dipende anche dal forte *imprinting* del modello originario del Consiglio stesso, *imprinting* tuttora presente. L'immagine è quindi negativa in quanto confrontata solo con il vecchio modello di funzionamento del Consiglio, senza che nessuno riesca a contestualizzare che tale vecchio modello non può più essere funzionale proprio in virtù del modificato contesto di riferimento (non solo normativo, ma anche politico, sociale e professionale).

Le consuete modalità di funzionamento del Consiglio, lo stile di azione del consigliere comunale, le modalità di relazione, che hanno caratterizzato e costruito gli organi consiliari degli enti locali sono diventati ciò che la teoria definisce "trappola cognitiva", ovvero tali modalità hanno sempre funzionato e permesso di risolvere i problemi al punto che non si riesce o non si vuole più distaccarsi da esse, si fatica a cambiare modalità di azione, a

(11) Un esempio, citato dalle opposizioni, riguarda la scarsità di risorse economiche per poter assegnare incarichi di consulenza su temi ritenuti strategici, oppure la mancanza di ambienti fisici a disposizione presso l'ente.

fronte di un contesto modificato e che richiede diverse competenze.

Va inoltre evidenziato che la composizione del Consiglio – quanto meno del nostro campione di riferimento – non aiuta la flessibilità del cambiamento. Ricordiamo infatti la composizione del campione, ovvero che la maggioranza dei consiglieri è di età media di 45 anni; i giovani sono pochissimi; il 61,3% ha precedenti esperienze politiche (quindi esperienza basata prevalentemente sul vecchio/precedente modo di agire: oggi non sa cambiare, non sa “come fare”); il 36,4% non ha esperienza politica pregressa (quindi oggi non sa comunque “come fare”).

F) Consiglieri di maggioranza e consiglieri di opposizione: le medesime percezioni in tema di fabbisogno formativo.

Dalla lettura incrociata degli *outputs* del questionario, delle interviste e dei *focus group* esce una sostanziale omogeneità di fondo tra le percezioni di fabbisogno formativo dei consiglieri di maggioranza e di opposizione, con una prevalente insistenza di questi ultimi sulla carenza di strumenti e risorse a disposizione del consiglio come organo in generale e della minoranza nello specifico. Anche per quanto concerne il fabbisogno di preparazione sulle modalità di funzionamento dell’ente locale e dell’organo consigliare, nonché sui temi inerenti il bilancio e l’urbanistica e la lettura degli atti amministrativi in generale, le percezioni tendono a collimare. Ciò sottolinea nuovamente un problema di identità dell’organo nel suo insieme, nel senso che né la maggioranza né l’opposizione evidenzia, in ottica di *gap* di preparazione, competenze necessarie a svolgere un nuovo ruolo, diverso dal passato, e caratterizzato da priorità, vincoli e opportunità diversi.