

Il ruolo dell'organizzazione del Consiglio regionale nel favorire la funzione di controllo delle assemblee regionali

di Pietro Curzio

Sommario

1. Inquadramento. – **2. L'esperienza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.** - **3. Analogie tra controllo sull'attuazione delle leggi ed altri tipi di controllo.** – **4. Contenuti e prospettive della nostra esperienza.**

1. Inquadramento

Sono ormai trascorsi oltre cinque anni da quando, all'interno del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, venne attivato un percorso organizzativo, e prima ancora culturale, teso ad acquisire una capacità di controllo e verifica dell'efficacia di una scelta già adottata. Il termine "scelta" è volutamente generico, nel senso che, se oggi siamo chiamati ad interrogarci su quali sono gli strumenti necessari per consentire ad un'assemblea di acquisire le informazioni sull'attuazione di una scelta "politica", espressa attraverso l'approvazione di una legge o una delibera o un programma, è evidente che analoghi approfondimenti vanno attivati nei confronti di qualsiasi altra scelta in modo da conoscerne e valutarne gli effetti. (Penso alle scelte organizzative, in particolare).

In sostanza quel che va, prima di tutto, sottolineato è la necessità di saper acquisire una mentalità, che consenta agli operatori di guardare oltre il risultato raggiunto, oltre l'immediato, per provare ad interrogarsi sugli effetti della scelta adottata. È questo l'obiettivo che siamo chiamati a realizzare in tutte le pubbliche amministrazioni, quindi in ogni campo, per qualsiasi funzione.

2. *L'esperienza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna*

Tale obiettivo abbiamo cominciato a porcelo nella nostra organizzazione, che è di supporto al Consiglio regionale, anche nell'ambito del settore legislativo relativamente alle scelte approvate dall'assemblea.

Certo gli obiettivi non erano, nella fase iniziale, delineati con chiarezza; come spesso accade nelle innovazioni, si è partiti da intuizioni, impiegando pochissime risorse, come è corretto che sia, e, via, via, nel prendere sempre più coscienza dell'importanza dell'iniziativa, si sono assunti impegni più consistenti e si sono disegnati orizzonti più forti per l'iniziativa stessa. Basti pensare, a dimostrazione di ciò, che il primo atto è stato l'elaborazione ed attuazione di un progetto c.d. "obiettivo", (previsto dal contratto di lavoro e legato alla liquidazione di salario accessorio) di carattere più formativo che operativo, curato da docenti universitari e destinato a funzionari delle Commissioni consiliari; abbiamo, cioè, prima di tutto, provato a verificare, nel vivo dell'organizzazione, quale potesse essere l'impatto di nuove metodologie, di nuovi saperi, di nuove finalità.

Già da tempo l'organizzazione era impegnata a favorire la corretta scrittura di un testo (*drafting*) o a favorire la collocazione della norma nel contesto della legislazione europea o nazionale, o a eliminare norme ormai superflue. Per tali obiettivi forte era stato l'impegno in quegli anni dell'ufficio di presidenza, espressi anche nell'ambito della Conferenza dei Presidenti. Accanto ad essi, intuivamo l'esigenza di prevedere, o cominciare a prevedere qualcosa di più, un andare oltre il momento dell'approvazione della norma, un interrogarsi sugli effetti della stessa, un dar conto sul perseguimento dell'obiettivo prefisso, degli ostacoli incontrati, delle prospettive aperte.

E l'impatto fu più che positivo; i funzionari colsero immediatamente l'importanza dell'idea (non ancora una vera e propria proposta) e consentirono lo sviluppo della stessa nell'ambito del settore legislativo, come vedremo; contestualmente, l'impostazione della cultura della valutazione si estese via via alla conoscenza degli effetti di scelte effettuate anche in altri campi: di

qui, l'avvio del controllo di gestione, il cominciare a diffondersi della cultura del riesame di ogni attività (in materia di comunicazione, di eventi, di organizzazione).

3. *Analogie tra controllo sull'attuazione delle leggi ed altri tipi di controllo*

Conosciamo la differenza tra il controllo di gestione ed il tipo di verifica su cui ci soffermiamo oggi, o tra quest'ultima e la valutazione del personale. Eppure ci sembra ugualmente importante per noi avere una visione d'insieme delle attività, legare tra di loro le varie esperienze, calarle nel contesto dei cambiamenti indotti nelle pubbliche amministrazioni. È proprio la capacità di guardare al di là del ristretto contesto in cui si colloca un'esperienza, di capire le connessioni con altre attività, di superare l'approccio dell'abitudine, che consente di cogliere l'effettiva portata di un'innovazione, definendone i traguardi, ed, in tal senso, capivamo, via via che l'attività si sviluppava, che il percorso teso ad assegnare nuovi compiti al settore legislativo, stava dentro, in pieno, ai cambiamenti imposti alle organizzazioni pubbliche dalla importante stagione legislativa degli anni '90.

Responsabilità, distinzione di ruoli, efficienza, indirizzi, obiettivi, controllo, monitoraggio, valutazione, alcuni dei titoli utilizzati per esprimere quei cambiamenti. Titoli da riempire di contenuti, da tradurre in pratica attraverso un impegno originale, costante per snodare, interpretare, calare nella propria realtà queste nuove modalità operative, pena la trasformazione di quella spinta in parole vuote, trite. Quante volte ascoltiamo la frase: "dopo..., nulla è più come prima"; anche noi, dipendenti di un'amministrazione pubblica, avvertiamo di essere in una fase assolutamente nuova, irreversibile; il *dies a quo* non è immediatamente percepibile; in realtà non vi è stato un evento singolo, ma si è aperta una fase storica, con cause economiche, culturali, politiche; una fase, nella quale non vi è più spazio per separatezze, parzialità, improvvisazione; c'è la necessità di uno sfor-

zo congiunto nella direzione delle connessioni, delle sinergie, delle assunzioni di responsabilità collettive, della valutazione. Dobbiamo lavorare perché diventi ordinaria la cultura del "ritorno", dell'interrogarsi, una volta avviata o realizzata un'attività, sui suoi limiti e le prospettive della stessa.

4. *Contenuti e prospettive della nostra esperienza*

E nell'esperienza in esame decidemmo da subito di puntare sulla nostra organizzazione, certo rafforzandola ma evitando che fossero soggetti esterni ad essa ad assumerne la titolarità dell'iniziativa. Quest'ultimo obiettivo è davvero strategico, se si vuole evitare l'utilizzo di modalità conoscitive spezzettate, l'acquisizione di dati di difficile lettura, la non legittimazione istituzionale dell'attività di supporto al Consiglio regionale, il rischio di far percepire l'informazione acquisita "di parte". Siamo, invece, convinti che l'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi sia destinata a diventare parte integrante delle nostre peculiarità, una missione strategica, capace di accentuare, sedimentare nell'organizzazione, nel suo complesso, la volontà, la cultura della responsabilità, delle connessioni, e, nel contempo, il ruolo trainante, di guida delle strutture pubbliche.

Questa prima finalità, come è evidente, costituisce un traguardo ambizioso che ha comportato, da subito, col proseguire dell'attività, cambiamenti profondi per la stessa organizzazione, per i suoi assetti, per le professionalità presenti, per le collaborazioni da instaurare, per le procedure da seguire. Di qui, restando esclusivamente al settore legislativo, è scaturita una nuova convenzione con l'Università di Bologna, l'impiego di esperti in statistica ed economia, una nuova struttura destinata esclusivamente alla qualità del prodotto legislativo ed alla valutazione, il primo riferimento in alcune norme di recente approvate a clausole valutative, la realizzazione di primi pregevoli studi di fattibilità di alcuni disegni di legge e, finalmente, la collaborazione con altri tre Consigli regionali nella realizzazione del progetto

“CAPIRE”, col contributo scientifico di esperti nella valutazione di politiche pubbliche; un percorso, tanto semplificato nella descrizione delle fasi, quanto complesso e delicato nella sua attuazione; e questo percorso ha avuto una forte accelerazione, quando è stato collocato nell’ambito dell’attività preparatoria di redazione dello Statuto regionale. È evidente, infatti, che solo una legittimazione statutaria di tale attività potrà favorire l’inserimento nelle norme, che verranno approvate, dell’obbligo a carico dei soggetti attuatori di far conoscere al Consiglio regionale gli effetti della norma stessa, con l’indicazione dei tempi, dei metodi e delle risorse che al riguardo vorranno essere destinate. E, sulla base di tale assunzione normativa, anche il nucleo di supporto tecnico interno potrà rafforzarsi, dandosi una maggiore stabilità, in termini quantitativi e qualitativi; soprattutto da quest’ultimo punto di vista, sarà necessario introdurre in un’organizzazione, in cui il sapere prevalente è ancora quello giuridico, nuove competenze disciplinari (e non pensiamo solo a quelle attinenti all’economia o alla statistica, ma anche alla sociologia, alla comunicazione, alla formazione): uno staff di competenze, da attivare con agilità, da muovere con cadenze diverse, a seconda dei tempi indicati.

D’altra parte, come sottolineavo prima, vi è un’altra causa che ha consentito lo sviluppo dell’esperienza; io credo che alla base dell’obiettivo di consentire la valutazione da parte dell’assemblea dell’efficacia delle politiche attuate, vi sia una avvertita esigenza di trasparenza, di dar conto che oggi viene chiesta alle istituzioni. Giuliano Amato nel libro di recente pubblicazione “Tornare al futuro” ben descrive le ragioni di tale esigenza, quando afferma: “le opinioni pubbliche del XXI secolo, ma forse sarebbe meglio dire gli individui del XXI secolo, spesso non hanno il tempo né la volontà di partecipare, ma pretendono che tutto sia chiaro, tutto sia loro spiegato, tutto sia comprensibile. E vogliono essere certi che, se gli salta in mente, possano in qualunque momento dire la loro”.

Ecco una risposta alle domande dei cittadini, restando naturalmente nell’ambito della materia presa in esame: sapere cosa è

scaturito dall'attuazione di una legge, quali effetti sono stati prodotti e quali non sono stati prodotti da quella determinata scelta; e questa funzione non può che essere assolta dall'assemblea elettiva che di quella comunità di individui è espressione, ed attraverso l'organizzazione di supporto alla stessa. Tutto ciò costituisce garanzia di credibilità delle informazioni acquisite ed accentua il ruolo di servizio che l'assemblea deve svolgere rispetto alla collettività. Dunque la verifica dell'attuazione della legge è disposta dal Consiglio, al fine di meglio legiferare e, nel contempo, al fine di dar conto, in modo intelligibile, alla collettività di ciò che si è realizzato.

Si possono facilmente cogliere, altresì, gli effetti a cascata che dall'assunzione di tali modalità (meglio: responsabilità) deriverebbero per tutto il mondo delle istituzioni pubbliche, anche a livello locale, e, quindi, in altri ambiti d'intervento.

Mi resta da sottolineare un forte intreccio che si viene a realizzare con l'esperienza descritta, da un lato: la spinta, l'assunzione di responsabilità, l'acquisizione di nuove professionalità da parte delle organizzazioni, dall'altro: il definirsi di nuovi compiti, nuovi traguardi per le istituzioni. Non è banale quest'intreccio: io credo, infatti, che sia proprio su questa spinta reciproca, cioè sul terreno dei miglioramenti continui, che va realizzata la saldatura tra organi diversi, politici ed amministrativi, tra le funzioni di indirizzo e quelle di gestione, una saldatura necessaria e continuamente da ricercare.