

5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE:
b) TECNICHE LEGISLATIVE, PROGETTAZIONE E FATTIBILITA'

8. R. FORZIERI (4.2.1988)

Considerazioni sulle professionalità necessarie per uno sviluppo delle attività concernenti la verifica di fattibilità e di attuazione delle leggi regionali.

Considerazioni sulle professionalità necessarie per uno sviluppo delle attività concernenti la verifica di fattibilità e di attuazione delle leggi regionali
(R. Forzieri, Regione Toscana).

1. La comprensione di come gli aspetti normativi di una legge potranno tradursi (verifica di fattibilità) o si sono tradotti (verifica di attuazione) in realtà non può immaginarsi come un'attività svolta prescindendo da altre attività di controllo direzionale che con tale analisi si presentano strettamente correlate, in particolare il controllo di gestione e la valutazione delle politiche. Un approccio che ne prescindesse dovrebbe poggiare su una serie di assunti che non paiono condivisibili, e cioè:
 - che gli obiettivi di una azione siano sempre indicati con chiarezza dalla legge;
 - che le modalità attraverso cui perseguire gli obiettivi siano rigidamente predeterminate, vincolando il comportamento delle burocrazie;
 - che l'attività amministrativa si muova all'interro di un ambito rigorosamente delimitato dal dettato legislativo.

Se così fosse la misura della "performance" amministrativa sarebbe data dal grado di "conformance" alla legge. In realtà l'apprezzamento degli effetti prodotti - o producibili - da una legge non può limitarsi alla considerazione delle caratteristiche intrinseche alla legge stessa, ma deve considerare un insieme di altri fattori presi in esame nell'ambito delle attività di controllo di ge-

stione e di valutazione delle politiche.

E' evidente che il grado di fattibilità e il grado di attuazione di una legge sono strettamente dipendenti da un insieme di variabili non riconducibili al testo della normativa stessa. E d'altra parte l'operazione, corretta e utile, di apprezzare in che misura tale fattibilità e tali effetti siano funzione dei contenuti intrinseci della specifica normativa impone di individuare e "ponderare" le diverse variabili che su tali effetti operano. Ciò che, in altri termini, costituisce l'unità di osservazione sono gli effetti, producibili o prodotti, in termini di efficienza e di efficacia, all'interno di una determinata politica. Solo dopo aver individuato e misurato tali effetti, e le diverse variabili che hanno contribuito a determinarli, (o che potranno contribuire a determinarli, se si svolga una verifica di fattibilità) ci si potrà correttamente porre il problema di quale quota (in termini descrittivi o quantitativi) di tali effetti sia direttamente riconducibile ai contenuti del sistema normativo e, nell'ambito di questo, di una specifica normativa. Il rispetto di tale percorso logico appare una condizione essenziale per definire un progetto sia di revisione della legislazione esistente, che di intervento legislativo in una materia allo stato attuale non disciplinata.

Come affrontare tale problema, in termini di bagaglio professionale e di strutture organizzative, costituisce oggetto di queste considerazioni.

Appare utile richiamare le definizioni delle due attività sopracitate, rifacendosi a quelle più diffuse in lettera-

tura, con l'avvertenza che si tratta di ambiti nei quali è tuttora in corso una sistematizzazione delle tecniche di analisi, con competenze disciplinari i cui contorni sono abbastanza sfumati e che, sotto il profilo delle strutture operative, per quanto riguarda la pubblica amministrazione italiana, devono considerarsi in una fase di prime isolate sperimentazioni.

Con l'espressione "controllo di gestione" si intende un'attività di carattere direzionale (indirizzata cioè a chi ha responsabilità decisionali) e funzionale (per tempestività, sinteticità, chiarezza) ad un miglioramento - in termini di efficienza e di efficacia - delle decisioni assunte: tale attività si fonda sull'analisi dell'esperienza passata e sul costante controllo di quella in corso (in questo senso si parla spesso di "monitoraggio"), tendendo ad accertare se gli strumenti (fattori) disponibili siano stati utilizzati in maniera efficiente in rapporto ai risultati da realizzare e se i risultati realizzati risultino funzionali (efficaci) rispetto alle finalità perseguite.

Il controllo di gestione ha come scopo quello di tenere costantemente sotto controllo l'attività dell'ente, segnalando tempestivamente agli organi decisionali situazioni non previste o non desiderate che rendano opportuna una revisione dell'articolazione degli strumenti e/o delle caratteristiche dei risultati.

Nel caso della "valutazione delle politiche" ci si colloca più marcatamente in una situazione ex-post, assumendo come spessore temporale dell'analisi un periodo congruo per trarre un bilancio sul "sistema di strumenti e di

risultati volti a perseguire una specifica finalità", mirando cioè a elaborare il consuntivo di una politica. Anche in questo caso con l'obiettivo di trarre indicazioni utili per una riprogettazione delle politiche stesse, non solo con riferimento agli strumenti e agli output fisici (risultati), ma anche in relazione alla finalità perseguita, rettificando, ad esempio, la specificazione e la quantificazione del bisogno collettivo da soddisfare. Da quanto fin qui esposto emerge dunque una prima indicazione: la verifica di fattibilità e di attuazione delle leggi, il controllo di gestione, la valutazione delle politiche, pur potendo far riferimento a strutture organizzative distinte, presuppongono momenti di forte integrazione operativa che è opportuno favorire articolando le professionalità delle strutture organizzative in questione secondo modalità sostanzialmente analoghe.

2. Delle tre tipologie di attività sopra richiamate quella a carattere più ricorrente, e cioè il controllo di gestione, essendo finalizzata a migliorare efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, deve necessariamente trovare collocazione nelle strutture orizzontali che dipendono dall'esecutivo.

Nel caso della verifica delle leggi, sia *ex ante* che *ex post*, come pure nel caso di valutazione delle politiche, appare viceversa preferibile prevedere una collocazione alle dirette dipendenze dell'organo consiliare. Pur trattandosi di attività suscettibili di impegnare una o più unità organizzative in maniera continuativa le "missioni" delle attività da svolgere potrebbero essere determinate

di volta in volta, su indicazione della presidenza o di singole commissioni consiliari, in relazione all'attività legislativa programmata e a specifiche esigenze conoscitive.

Di uno sviluppo parallelo delle tre linee di attività fin qui descritte, con i necessari e opportuni scambi informativi, entrambi gli organi - Giunta e Consiglio - risulterebbero avvantaggiati. Una parte del tradizionale contenzioso fra potere legislativo e potere esecutivo potrebbe risultare attenuato. Le assemblee avrebbero presumibilmente meno occasioni di lamentare la carenza di informazioni significative e non frammentarie, la compressione dei propri poteri di iniziativa, la scarsa considerazione prestata alle proprie risoluzioni, la necessità di formalizzare interrogazioni per conoscere il grado di attuazione o i motivi di mancata attuazione di norme di legge, ricevendo spesso risposte approssimative. E, per altro verso, le assemblee stesse sarebbero indotte a porre maggiore attenzione alle implicazioni finanziarie e amministrative delle norme, ai tempi di elaborazione delle medesime, alla concretezza delle richieste nei confronti dell'esecutivo.

E' noto come, non di rado, la composizione dei conflitti fra Consiglio e Giunta avvenga "al ribasso", fra singoli eletti, sia delle forze di maggioranza che di opposizione, e amministratori, sulla base di negoziazioni relative a questioni particolari, a detrimento ovviamente delle strategie generali che Consiglio e Giunta, nell'ambito delle proprie peculiari competenze, potrebbero sviluppare.

L'avvio e la qualificazione delle attività di verifica secondo gli indirizzi qui accennati potrebbe viceversa migliorare il livello di comunicazione fra gli organi, fornendo elementi di informazione comuni e favorendo la diffusione di un linguaggio comune.

3. E' chiaro che strutture del tipo descritto, sia che si collochino alle dipendenze della Giunta, con compiti di controllo di gestione, sia che si collochino alle dipendenze del Consiglio, con compiti di valutazione delle leggi e delle politiche in cui queste si iscrivono, devono godere di un notevole grado di autonomia e di adeguato prestigio.

Ciò non soltanto sulla base di riconoscimenti formali che dovrebbero vedere i nuclei in questione costituiti da staff di funzionari di livello dirigenziale, direttamente dipendenti da un dirigente di livello apicale, ma anche per le specifiche professionalità che li devono caratterizzare, garantendo la correttezza metodologica degli strumenti di analisi impiegati.

Per quanto riguarda le specifiche competenze che occorre prevedere non si ravvisano differenze significative, sia che si tratti di strutture che operano sul versante del controllo di gestione, sia su quello della valutazione delle politiche, sia su quello della verifica di fattibilità e attuazione delle leggi.

A parte l'ovvio possesso di un diploma di laurea, che deriva dalle disposizioni contrattuali vigenti, è convinzione del sottoscritto che sia preferibile non delimitare l'area dei titoli di studio ammissibili. E ciò non sol-

tanto sulla base della personale conoscenza di quelle poche strutture qualificate che operano in questo settore con funzionari in possesso dei titoli più disparati, ma anche in base alla constatazione, più oggettiva, che le competenze richieste per sviluppare attività di verifica non trovano collocazione specifica nei piani di studio delle nostre università. E che, se al curriculum universitario si dovesse guardare, si arriverebbe a conclusioni probabilmente inattese: e cioè che, ad esempio, un laureato in ingegneria sarebbe da preferire ad un laureato in economia e commercio....

Meglio dunque cercar di chiarire quali siano le competenze effettivamente necessarie e su queste fondare una selezione per titoli specifici (corsi post-laurea, pubblicazioni, incarichi e congrue esperienze professionali) e per esami.

E' chiaro che una competenza giuridico-amministrativa di base deve caratterizzare tutti i componenti dello staff in questione. In particolare il funzionario cui siano assegnati i compiti di direzione deve avere una conoscenza approfondita e diffusa della struttura regionale al fine di evitare che l'accentuata specializzazione dello staff di valutazione risulti eccessivamente "estranea" al sistema di rapporti interorganizzativi, agli atteggiamenti, ai linguaggi della burocrazia regionale.

Un'altra conoscenza di base, che è opportuno costituisca patrimonio diffuso di tutti i componenti lo staff di valutazione, si riferisce alla capacità di utilizzare autonomamente strumenti informatici. Spesso i data-base su cui fondare le valutazioni costituiscono sottoprodotti

dell'attività amministrativa dell'ente e sono conservati su archivi trattabili soltanto in maniera automatizzata. Alla figura dell'analista-programmatore, che finirebbe per costituire una "strozzatura" nell'organizzazione del lavoro, appare dunque preferibile sostituire una capacità, da parte di ciascuno, di sviluppare individualmente l'analisi del problema che deve studiare, implementandola successivamente sull'elaboratore. Può darsi che queste conoscenze appaiano troppo selettive per l'ammissione ad un concorso e potrebbe, in alternativa, prevedersi un corso intensivo di addestramento all'impiego di strumenti informatici (almeno due mesi) rivolto ai vincitori, nella convinzione di effettuare un investimento a rendimento elevato.

Per le residue competenze potrebbe ipotizzarsi un'articolazione di carattere orizzontale, o verticale, anche in relazione alle risorse umane disponibili, che comunque non dovrebbero essere inferiori alle 3-4 unità oltre ad un efficiente servizio di segreteria.

Se si opta per un'articolazione di competenze di carattere orizzontale dovrebbero risultare coperte le seguenti aree, ciascuna delle quali appare caratterizzata da una specifica autonomia disciplinare:

- discipline giuridico-amministrative;
- discipline economico-finanziarie (con particolare riferimento alle tecniche di valutazione dell'impatto economico, alle tecniche di analisi dei costi, alla contabilità regionale);
- discipline politologiche (con riferimento alla teoria delle organizzazioni, agli studi sulle relazioni inter-

governative, all'analisi dell'impatto delle decisioni giuridiche);

- tecniche di analisi quantitativa (con riferimento all'analisi statistica, alla ricerca operativa, alla programmazione reticolare);

Se si opta per un'articolazione di competenze di carattere verticale occorre assicurare un ventaglio di conoscenze specifiche delle problematiche che caratterizzano le diverse aree di intervento regionale, eventualmente facendo riferimento all'articolazione delle commissioni consiliari, e ovviamente garantendo competenze diffuse relativamente ai quattro ambiti disciplinari sopracitati.