

**7 - L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E FUNZIONALE DEL CONSIGLIO REGIONALE**

**8. A. CUSMANO (2.3.1989)**

I Dipartimenti per i servizi legislativi: il caso del Consiglio Regionale della Toscana

## *1) La peculiarità di una struttura di supporto all'assemblea legislativa*

Il tema del progresso e della qualificazione della cultura amministrativa nelle strutture burocratiche pubbliche per il raggiungimento di un livello di efficienza ed efficacia degli apparati rispondente alle esigenze moderne, è talmente complesso e variegato, che è assai difficile trattarne in generale per chi — come me — non ha una specializzazione particolare in questo settore. Ritengo, peraltro, possibile portare un modesto contributo, forse non del tutto banale, testimoniando brevemente qual è stata l'esperienza di un micro-settore burocratico, come il Consiglio Regionale della Toscana. Si tratta, a mio avviso, di un'indagine di un certo interesse dal momento che, per una struttura anomala rispetto ai consueti modelli amministrativi quale quella di un'assemblea legislativa, (regionale), le questioni di carattere generale devono necessariamente essere viste sotto un'angolatura particolare.

La struttura Consiglio Regionale non produce beni o servizi nei confronti di un'utenza pubblica o privata che si possa porre con immediatezza come controparte. La sua attività si svolge tutta dentro il «Palazzo» e con un'autonomia progettuale alquanto limitata (nel senso che, pur dandosi il Consiglio dei programmi di lavoro, questi ultimi sono necessariamente la risultanza di quanto i titolari dell'iniziativa legislativa, Giunta Regionale e gruppi consiliari, autonomamente programmano con l'invio al Consiglio delle loro proposte).

Il Consiglio Regionale ha, peraltro, una sua specifica ed autonoma area di attività progettuale, che interessa particolarmente in questa sede: si tratta di quell'attività diretta alla costituzione e manutenzione di un sistema burocratico il più possibile efficiente ed efficace. Peraltro, in una

struttura funzionale di assemblea legislativa risulta alquanto problematico distinguere quanto attiene all'efficienza e quanto invece all'efficacia; spesso, infatti, inevitabilmente i due concetti si inglobano l'uno nell'altro (semplicisticamente, per efficienza intendo in particolare la capacità di far funzionare i servizi diretti ad una rapida e corretta approvazione degli atti, per efficacia la capacità di fornire i supporti necessari affinché gli atti approvati perseguano gli obiettivi dichiarati). In realtà, per quanto concerne gli uffici consiliari, l'efficacia dell'attività non è quasi mai verificabile di per sé, in quanto l'efficacia dell'atto (parametro a cui rapportare l'efficacia dell'attività) dipende in primo luogo dalle caratteristiche intrinseche delle proposte da cui esso discende e dalle modifiche apportate dai soggetti politici in sede di approvazione, anche indipendentemente dagli apporti burocratici. Attualmente, dunque, di fatto l'efficacia della struttura consiliare si può praticamente misurare — in carenza di più sofisticati sistemi — in via empirica solo sulla sua (maggiore o minore) «autorevolezza», e sulla considerazione che di essa hanno gli organi politici e gli uffici della Giunta. Quindi, le valutazioni a proposito dell'efficacia e dell'efficienza delle strutture assembleari devono, a mio avviso, essere in ogni caso rapportate a questa mancanza di intrinseci indicatori di verificabilità (salvo riuscire ad introdurli, se possibile).

## *2) Per crescere in professionalità*

L'esigenza di una crescita culturale e professionale della struttura, pur avvertita nel Consiglio Regionale toscano, non ha portato finora (salvo quanto si dirà in seguito) ad una riflessione organica e operativa sulle forme e sugli strumenti per il suo perseguimento; e soprattutto è man-

cata un'analisi approfondita dei problemi organizzativi ed una ricerca dei punti nodali ove, pur in un ambiente complessivamente all'altezza dei suoi compiti, si verificano carenze strutturali od organizzative ovvero inadeguatezza nello svolgimento delle funzioni.

Si è proceduto, invece, al perseguimento di tale obiettivo generale — peraltro formalmente inespresso — in un modo empirico, con i metodi tradizionali di un collegamento piuttosto costante con alcune realtà esterne qualificate, soprattutto con il mondo accademico, e con un generale favore per iniziative personali di autoaccrescimento professionale.

### 3) *Prevalenza della cultura giuridica: Amministrazione e Università*

Il rapporto in forma organica con l'Università è stato particolarmente curato, dapprima informalmente, poi anche attraverso forme organizzative sempre più giuridicizzate. Peraltro, il limite di questa esperienza, largamente positiva nel merito in termini di ricaduta culturale sulla struttura, consiste nel fatto che detto rapporto è limitato essenzialmente alle facoltà giuridiche; manca invece una relazione non episodica con le facoltà scientifiche ed economiche (per gli aspetti economici però il Consiglio può avvalersi di uno specifico istituto di ricerca regionale); questa situazione è, tuttavia, indotta dal tipo di attività che di fatto si sviluppa in Consiglio Regionale, nell'ambito della quale gli approfondimenti giuridici richiesti agli uffici burocratici sono larghissimamente prevalenti su quelli di merito, per i quali è prassi che le Commissioni chiedano dati e notizie alla Giunta ed i gruppi — specie quelli di minoranza — utilizzino propri canali conoscitivi.

Quantunque sia carente un disegno strate-

gico di elevazione culturale e professionale degli uffici, nell'impostare il rapporto con l'Università si è operato con la consapevolezza che, pur nella necessità — talvolta contingente — di acquisire specifici contributi altamente qualificati, tale rapporto non può essere di fatto sostitutivo dell'attività dell'apparato per le questioni più complesse e delicate, al fine di garantire la qualificazione della struttura.

È stato, infatti, costruito un sistema di relazioni che elimina pressoché totalmente le consulenze esterne episodiche, se non per assai rare questioni specifiche e particolari, per le quali non è presente nella burocrazia interna la peculiare specializzazione settoriale. Dapprima informalmente agli inizi degli anni '80, poi con un'apposita modificazione della regolamentazione degli uffici consiliari è stato istituito un Comitato di consulenza tecnico-giuridica, a cui partecipano attualmente sette docenti universitari; le modalità di funzionamento sono disciplinate con atto interno dell'Ufficio di presidenza. Questo Comitato non avrebbe niente di sostanzialmente diverso da analoghi organismi esistenti presso altre Regioni, se non avesse una specificità che tende, appunto, ad un equilibrato rapporto tra Amministrazione ed Università.

Ed infatti, anche formalmente, il Comitato non si aggiunge — o sostituisce — alla struttura, ma la integra sulla base di un rapporto paritario. Non sono gli organi politici (Commissioni, Presidente del Consiglio o Ufficio di presidenza) che possono chiedere l'intervento del Comitato; è il coordinatore del Dipartimento Servizi legislativi, in raccordo con i responsabili di servizio, a convocare il Comitato quando lo ritiene opportuno, determinandone autonomamente le questioni o gli atti da esaminare. Un'altra particolarità interessante in questa sede consiste nel fatto che l'esame delle questioni

viene, non con discussioni tra i soli esperti esterni, ma congiuntamente con tutti i funzionari interessati i quali concorrono organicamente alle determinazioni conclusive. Al termine delle riunioni viene redatto un documento, indifferente da un componente esterno o da un funzionario secondo le contingenze. Tale documento — mi preme precisare per sottolineare l'integrazione di cui si parla — non costituisce il «parere» del Comitato avente rilievo esterno; esso è invece un materiale interno che serve per l'espressione della posizione del Dipartimento, la quale è del tutto autonoma. È anzi avvenuto che l'ufficio abbia espresso all'esterno posizioni differenziate rispetto a quanto maggioritariamente espresso dai docenti del Comitato. Con questo sistema organizzativo il Comitato non emargina la struttura per le questioni professionalmente più qualificanti, come invece spesso accade per le consulenze della P.A. inercanti nei funzionari senso di frustrazione e demotivazione; esso costituisce invece — pur non enfatizzandone il ruolo — un costante momento di confronto di idee e di formazione e aggiornamento professionale, i cui effetti sono nel tempo indubbiamente positivi (anche considerando che le riunioni avvengono in media quindicinalmente).

#### *4) Regione aperta alla ricerca giuridica in funzione didattica*

Esiste da tempo un'altra forma di rapporto costante con l'Università, di un certo interesse in questa sede. Si tratta di un rapporto che non è direttamente funzionale all'attività del Consiglio, anzi è quest'ultimo che fornisce un servizio all'Università. La struttura consiliare, peraltro, ricava da tale relazione notevoli benefici in termini di crescita e qualificazione pro-

fessionale, soprattutto per il personale addetto dei livelli intermedi. Mi riferisco ad una convenzione con l'Istituto di diritto pubblico di Firenze, stipulata nei primi anni '80, in base alla quale ricercatori e studenti possono utilizzare — al pari dei dipendenti regionali — le strutture di documentazione e la biblioteca consiliari. L'utilizzazione comporta non solo la richiesta di atti o volumi individuati dall'utente, ma anche la collaborazione di personale regionale a ricerche tematiche. Questa convenzione ha condotto ad una continua e notevole frequentazione degli uffici consiliari da parte di giovani studenti e ricercatori, tant'è che la Biblioteca e l'Ufficio documentazione hanno ormai formalizzati orari di apertura al pubblico. Con ciò è stata realizzata un'opportuna apertura della Regione al mondo esterno (vista anche in termini di politica dell'immagine), ma è stato altresì costruito un sistema di aggiornamento professionale continuo che si riflette positivamente sull'efficienza del servizio (il personale cura indifferenziatamente l'utenza esterna e quella interna); la necessità, infatti, di venire incontro alle molteplici esigenze degli studenti, spesso espresse in forma assai vaga o del tutto inesatta ed attinenti ai più svariati campi, costringe gli addetti ad una continua attività che porta ad un miglioramento professionale, che a sua volta si riflette nell'attività interna.

#### *5) L'Osservatorio legislativo interregionale*

I rapporti con l'Università non esauriscono il complesso delle relazioni della struttura con l'esterno; si è sviluppata con il tempo una nutrita serie di contatti con le burocrazie degli altri Consigli Regionali la quale, nel momento attuale, trova una sua consolidazione di fatto. Anche in questo caso tutto ciò non risponde ad un preciso

disegno strategico, ma scaturisce dallo svilupparsi di prassi nascenti da bisogni individuali di confronto e di aggiornamento non pienamente soddisfatti in via istituzionale. Peraltro, quanto meno per la Toscana, queste iniziative individuali, anche se non vengono stimolate, quanto meno non sono ostacolate dagli organi, anzi — quando hanno raggiunto un certo livello — vengono anche favorite, senza comunque un soverchio interesse. È il caso dell'Osservatorio legislativo interregionale che è nato all'incirca nel 1979, informalmente, su iniziativa di taluni funzionari degli uffici legislativi dei Consigli Regionali, specie della Toscana; esso consiste sostanzialmente in periodiche riunioni (ora ogni due mesi, a cui partecipano regolarmente anche funzionari degli analoghi uffici della Giunta) in cui sono scambiate informazioni e opinioni su questioni professionali di comune interesse (sentenze Corte Costituzionale, rinvii governativi, legislazione nazionale e comunitaria, ecc.) e vengono compiuti approfondimenti su specifici temi di volta in volta determinati; ai partecipanti viene anche inviato un fascicolo con i verbali e corposi allegati di documentazione. Ne parlo perché ritengo che l'Osservatorio si sia dimostrato di grande utilità soprattutto per i funzionari degli uffici legislativi numericamente meno consistenti, che altrimenti non avrebbero avuto la possibilità di compiere sistematicamente l'aggiornamento che viene effettuato in quella sede. Esso ha anche specifico rilievo per la struttura del Consiglio Regionale toscano; il compito da essa assunto di tenere la segreteria tecnica dell'Osservatorio comporta un *quid pluris* di attività di ricerca e approfondimento utile ad accrescere la capacità professionale e quindi anche l'efficacia dell'attività propria degli uffici.

L'Osservatorio è nato — come dicevo — informalmente, ed in tale veste continua

ad operare; solo recentemente esso ha avuto una sorta di riconoscimento nel regolamento della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative regionali; peraltro, la sua organizzazione e la sua attività sono state opportunamente lasciate all'autonoma gestione dei partecipanti.

Sottolineo la peculiarità di questa esperienza ormai decennale, che è quella di non essere prevista da nessuna norma e di non svolgere attività richiesta da alcun organo (salvo recentemente taluno specifico approfondimento), ma che continua e si sviluppa per il solo piacere (professionale) di farla, spesso per godere di approfondimenti culturali e di lavoro intellettuale di un certo pregio che non sempre è richiesto — o apprezzato — nell'ordinario lavoro.

Mancano del tutto, invece, rapporti continuativi di collaborazione con istituti di ricerca, che non siano di tipo meramente passivo (fornitura routinaria di documentazione); qualche tentativo in tal senso operato in passato non ha poi prodotto alcun risultato, anche per la mancanza di forze nella struttura consiliare; essendo questa forma di collaborazione tutta basata sul volontariato, le persone motivate hanno già una fitta serie di impegni tale da impedire di assumerne ulteriori, mentre le altre rifuggono da occasioni di incremento di attività lavorativa.

#### 6) *Prime iniziative di interventi formativi*

Quanto agli specifici interventi intesi a sviluppare più elevati livelli di cultura amministrativa e di efficacia operativa, ho già accennato che da parte degli organi consiliari toscani (sicuramente almeno fino a qualche tempo fa) vi è stata un'attenzione alquanto scarsa, e comunque è mancata una visione globale e sistematica. Vi è stato, tuttavia, un costante susseguirsi

di iniziative individuali o di ufficio che gli organi politici si sono limitati prevalentemente a non contrastare. Tali iniziative sono consistite soprattutto in partecipazione a scuole o corsi di specializzazione od a convegni o seminari senza un disegno organico. Tant'è che per molto tempo, fino all'esercizio finanziario scorso, il capitolo di bilancio del Consiglio dedicato alle attività di aggiornamento e formazione recava la disponibilità di soli dieci milioni annui, spesso non integralmente spesi.

Solo negli anni '83-'84 il volontarismo episodico ha lasciato il posto, in un caso specifico, ad un progetto razionale ed organizzativamente rilevante. Il grande interesse che suscitò allora — specie per gli addetti ai lavori — la c.d. *Relazione Barettoni-Arleri* (relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e l'applicabilità delle leggi), con il conseguente desiderio di approfondire in sede regionale gli spunti ivi contenuti, portò ad una spinta affinché il Consiglio e la Giunta Regionali organizzassero uno specifico seminario con la partecipazione di membri della suddetta Commissione. Il seminario, durato oltre un anno, ha condotto anche alla stesura di due documenti di studio, traducibili poi in sistemi operativi, finalizzati specificamente all'incremento dell'efficacia dell'attività della Regione. Tali documenti, uno relativo ad una «griglia» per la verifica di fattibilità dei progetti di legge, l'altro sulle tecniche di redazione dei testi normativi, hanno suscitato un certo interesse in ambienti scientifici e presso le istituzioni nazionali. Mentre la griglia di verifica di fattibilità è rimasta, poi, a livello di mero studio, il documento sulle tecniche legislative è stato trasformato in una direttiva formale degli organi regionali agli uffici per la redazione delle leggi.

Cito questo caso in quanto, per il numero

di persone coinvolte, per il tempo dedicati e per i risultati conseguiti, si è trattato di un'esperienza particolarmente rilevante — credo in assoluto — e comunque unica nell'esperienza toscana, e che ha determinato un'obiettiva e significativa crescita di professionalità per i partecipanti e per quanti altri ne hanno voluto recepire i contenuti. La ragione principale di tale lusinghiero risultato sta, a mio avviso, nella circostanza che tale sperimentazione nacque da una richiesta dei funzionari interessati, opportunamente sensibilizzati a livello personale, nonché — e forse soprattutto — nel fatto che l'esperienza fu quasi totalmente autogestita, nel senso che furono i partecipanti stessi (in pieno accordo con i membri della Commissione Barettoni) a definire contenuti, modalità, forme e sbocchi dell'attività, la quale si svolgeva in aggiunta all'ordinario lavoro. Peraltro, le successive difficoltà a tradurre effettivamente in pratica quanto elaborato con tanto entusiasmo (la griglia per la verifica di fattibilità non è stata neppure sperimentata e sviluppata teoricamente; la direttiva per la redazione dei testi è stata pressoché del tutto ignorata dai dipartimenti di settore da cui promana la gran parte dell'iniziativa legislativa) ha indotto un certo diffuso scetticismo in ordine ad alcuni tentativi successivamente fatti di riprodurre forme di qualificazione di analogo impostazione; tentativi che, dunque, non hanno avuto sbocco concreto.

Con ciò, l'unica attività di qualificazione ad essere svolta è ritornata quella di tipo episodico ed individuale a cui accennavo in precedenza.

#### 7) *Un progetto formativo organico*

Solo recentemente, verso la fine dell'87, l'Ufficio di presidenza del Consiglio ha pensato di reimpostare un intervento di

formazione-aggiornamento secondo un disegno generale e con un consistente stanziamento di bilancio (100 milioni per il 1988); intervento che, peraltro, è stato concepito nelle forme di tipo tradizionale dei corsi o stages su temi prefissati da esperti esterni. A differenza dell'esperienza precedente sui problemi centrali della fattibilità delle leggi, l'intervento ora previsto non è strettamente connesso a specifiche competenze professionali, ma è di carattere generale: manageriale per i dirigenti, di qualificazione per i funzionari ed i livelli intermedi, motivazionale per il personale ausiliario.

L'intervento è attualmente in fase di definizione progettuale ed inizierà concretamente nell'autunno; non è pertanto possibile analizzarne i risultati. È comunque da giudicare positivamente, al di là della sua impostazione, la circostanza che — almeno nelle intenzioni — l'intervento non dovrebbe avere carattere di episodicità, ma dovrebbe essere ripetuto nel tempo fino a diventare intervento ordinario, anche in forme diverse, con l'obiettivo di giungere ad una struttura che in una qualche misura si auto-forma, auto-aggiorna programmaticamente.

Occorrerebbe, però, tenere conto degli insegnamenti dell'esperienza precedente: solo se quanto appreso, e creato, nelle attività di qualificazione e aggiornamento viene, almeno in parte, tradotto effettivamente in pratica — con effetti positivi abbastanza visibili nell'organizzazione del lavoro e nei risultati conseguibili — la partecipazione a tali attività può essere fattiva e veramente utile; altrimenti, al limite, possono anche verificarsi effetti controproducenti determinando una diffusa sfiducia nella possibilità di significativi miglioramenti dell'efficacia operativa delle strutture, ed anzi ingenerando l'opinione (errata) che, in realtà, nessuno vuole effettivi cambiamenti.

#### 8) *Ostacoli da superare per sviluppare una cultura operativa*

Allargando conclusivamente il discorso, a mio avviso l'esperienza del micro-settore burocratico di cui ho parlato dimostra che l'obiettivo della radicazione di una cultura amministrativa tesa allo sviluppo dell'efficacia operativa della Pubblica Amministrazione non può essere concretamente perseguita con i soli, pur necessari, interventi di formazione e aggiornamento culturale e professionale. Occorre soprattutto rimuovere le cause strutturali che hanno determinato l'attuale insoddisfacente situazione; si tratta di cause molteplici e complesse che non possono essere analizzate diffusamente in questa sede; accenno soltanto, per punti, alle principali (con tutti i difetti delle schematizzazioni):

— accessi dall'esterno, specie per i livelli più elevati, sostanzialmente bloccati in quanto la contrattazione nazionale di lavoro ha comportato numerosi scivolamenti di livello verso l'alto, o automatici o con concorsi interni scarsamente selettivi, prescindendo spesso da specifiche qualificazioni professionali; talché in varie situazioni vi è profonda divaricazione tra esigenze operative e capacità di farvi fronte;

— instabilità dell'organizzazione burocratica che subisce costantemente profonde modificazioni causate dai contratti nazionali di lavoro sempre più pervasi da disposizioni organizzative vincolanti, che rispondono più a omogeneizzanti logiche contrattuali che ad effettive esigenze organizzative dei singoli Enti;

— difficoltà, indotta anche dalle cause sopra indicate, a definire — con norme chiare e trasparenti — le piante organiche delle strutture, le competenze e le responsabilità dei dirigenti e del personale in genere, le relazioni tra i dipartimenti e gli uffici, i criteri per la valutazione del personale;

— pesante vischiosità nella mobilità del personale ed inesistenza di un effettivo sistema di incentivazione non legato alla mera presenza in servizio; quasi assoluta impraticabilità di fatto di meccanismi sanzionatori (specie per accertata inefficienza).

Per inciso osservo che l'indeterminatezza delle norme che regolano l'organizzazione rende assai difficoltosa l'introduzione di efficienti sistemi informativi automatizzati che — per essere veramente funzionali

— necessitano di una preventiva e puntuale analisi e messa a punto dei correlativi sistemi organizzativi.

Solo affrontando con decisione questi complessi e delicati nodi può essere possibile perseguire non illusoriamente gli auspicati obiettivi di maggiore funzionalità delle strutture regionali.

Si tratta di questioni che non sono risolvibili né oggi né domani; appare però doveroso affrontarle concretamente fin da oggi.

— Per il Comitato di consulenza tecnico-giuridica, vedasi le modificazioni apportate al Regolamento interno degli uffici con deliberazioni consiliari del 26.10.1982 (in B.U. n. 61/1982) e dell'8.3.1988 (in B.U. n. 22/1988), nonché la deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 92 del 18.4.1988.

Per la convenzione con l'Istituto di diritto pubblico di Firenze, vedasi la deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 179 del 26.9.1984.

— I documenti *Griglia per l'analisi di fattibilità di un progetto di legge* nonché *Suggerimenti per la redazione di testi normativi* sono pubblicati in «Le Regioni», n. 2-3/1985, pagg. 311 e ss. nonché 319 e ss.

Per ulteriori notizie su di essi si segnala:

Sulla fattibilità delle leggi (di AA.VV.) in «Le Regioni», n. 2-3/1985.

*La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare* (di AA.VV.) in «Il Foro Italiano», n. 9/1985.

*Questioni di tecnica legislativa regionale* (di M. Luciani e E. Santantonio) in «Le Regioni», n. 6/1986.

*Tecnica legislativa e sistemi di informatica giuridica* (di R. Pagano) in «Informatica ed Enti locali», n. 1/1988.

— La *Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e l'applicabilità delle leggi* è pubblicata da Maggioli, Rimini, 1983.