

## II Sessione

*"Il gusto del progetto per la qualità e la semplificazione normativa"*

### DISCUSSIONE CON GLI ATTORI DEI PROGETTI

*(Stato, regioni, enti locali, operatori)*

**Maria Bonaria Aroni,**

*Settore Riforma della Regione Sardegna - Assessorato Affari generali*

#### PROGETTO TESEO - TESTI UNICI SEMPLIFICAZIONE ORGANIZZAZIONE

Esporrò di seguito gli aspetti principali del Progetto Teseo che la Regione Sardegna sta realizzando con il Formez di Cagliari, con il quale ha stipulato una specifica convenzione.

Il dott. Paolo Caria, responsabile Formez del Progetto, approfondirà la parte relativa alla metodologia applicata.

Per comodità espositiva ho suddiviso la relazione per argomenti e concluderò con alcune considerazioni generali sulle modalità di attuazione del progetto e sulle prospettive future.

#### **Tipologia del progetto**

Il Progetto Teseo, secondo i criteri di classificazione utilizzati nella preparazione di questo Seminario, si può qualificare come un intervento di semplificazione normativa e amministrativa con effetti di innovazione organizzativa.

#### **Descrizione generale**

Costituisce una delle iniziative più qualificanti del complessivo progetto di riforma della Regione. È stato approvato dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore degli Affari generali e della Riforma, nel dicembre del 1997 per essere realizzato entro maggio del 2000.

Esso è nato da una duplice esigenza istituzionale: a) porre ordine nella troppo vasta, frammentaria e disorganica produzione legislativa regionale, con confusione tra ambito legislativo e regolamentare; b) razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, caratterizzati da un'eccessiva complessità, parcellizzazione e disomogeneità delle procedure, con conseguente frammentazione dei processi decisionali, delle funzioni e delle strutture organizzative.

Una parte del progetto è finanziata dall'Unione europea sui fondi del Programma PASS (pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del Sud: sottoprogramma formazione), che prevede iniziative di formazione al fine di accrescere l'efficacia e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche nell'utilizzo dei fondi strutturali.

Per l'attuazione del progetto è stato altresì approvato dalla Giunta regionale un apposito progetto obiettivo che ha consentito l'assunzione di 11 contrattisti, di cui 8 laureati in discipline giuridiche o economiche e 3 dattilografi terminalisti, da destinare a tempo pieno alle attività previste per la realizzazione del progetto.

I settori sui quali intervenire sono stati prioritariamente circoscritti alle materie dell'agricoltura, dei lavori pubblici, dell'ambiente, dell'artigianato, del turismo e dell'industria.

Il progetto prevedeva circa 650 giornate di attività, fra ricerca, produzione di testi e documenti, formazione e assistenza sul lavoro, in un arco temporale di 25 mesi con un numero complessivo di circa 150 partecipanti/destinatari (dirigenti, funzionari e contrattisti).

#### **Gli attori**

Partecipano al progetto: il Formez, Ente attuatore; il Settore Riforma dell'Assessorato degli Affari generali, promotore del progetto; i docenti universitari, responsabili scientifici del progetto; i consulenti ed esperti esterni, a qualunque titolo impegnati nel progetto; i funzionari regionali degli assessorati coinvolti nelle diverse fasi; i contrattisti esterni, assunti con il Progetto obiettivo e le strutture degli

assessorati, sedi della sperimentazione.

Un Gruppo di Coordinamento, presieduto dall'Assessore e di cui fanno parte il Responsabile scientifico del Progetto, i due Direttori generali dell'Assessorato, componenti della Regione e del Formez, sovrintende alla complessiva attuazione del Progetto, garantendo l'unitarietà delle diverse azioni e la coerenza degli interventi con le finalità e gli obiettivi prefissati.

Ogni linea di attività è seguita da un esperto capofila, coadiuvato da specialisti nelle materie trattate, e da uno staff didattico, guidato da un coordinatore-formatore. Un esperto informatico cura, per tutte le linee, l'implementazione e la gestione degli strumenti informatici.

## **Linee di attività e obiettivi**

Il Progetto è strutturato su tre linee di attività: riordino legislativo (linea 1); semplificazione delle procedure (linea 2); sperimentazione dell'innovazione nell'organizzazione (linea 3).

L'obiettivo della linea 1 è di pervenire ad un riordino della legislazione regionale tramite la raccolta delle leggi di settore, in testi coordinati e testi unici con ipotesi di delegificazione.

L'obiettivo della seconda linea di intervento consiste nell'elaborazione di proposte di semplificazione e di standardizzazione dei procedimenti amministrativi, in raccordo con la linea 1.

L'attivazione di interventi di sviluppo organizzativo e formativo, tramite la sperimentazione delle procedure semplificate nelle strutture di riferimento degli assessorati coinvolti, rappresenta l'obiettivo della linea 3.

Una finalità fondamentale del progetto è quella di consolidare l'esperienza e le competenze acquisite, dando continuità e stabilità all'attività di revisione/riordino della legislazione e di semplificazione delle procedure. Si tratta di trasformare i contenuti e i risultati del progetto in una funzione permanente all'interno dell'organizzazione regionale, anche attraverso la creazione di "laboratori" all'interno degli assessorati per il costante monitoraggio delle leggi e delle procedure.

In questa direzione si sta infatti muovendo l'Assessorato degli Affari generali e della Riforma della Regione, nell'ambito della riorganizzazione dell'Assessorato attualmente in atto, prevedendo l'istituzione di un Servizio cui attribuire funzioni in materia di revisione legislativa, monitoraggio delle leggi regionali per la redazione e l'aggiornamento di testi unici e di osservatorio legislativo.

## **Fasi e azioni**

Il Progetto è articolato nelle seguenti fasi:

1) Fase di avvio: nella quale è stato costituito il Gruppo di Coordinamento ed è stata messa a punto la progettazione esecutiva;

2) Fase di formazione, comprendente le seguenti azioni:

- un intervento informativo/formativo, rivolto ai dirigenti e ai quadri direttivi della Regione, della durata di cinque giornate a tempo pieno. È finalizzato a coinvolgere i dirigenti e le strutture dell'Amministrazione, anche di quelle non immediatamente coinvolte, negli obiettivi e nell'attuazione del progetto, favorendo la condivisione delle sue tappe principali e dei risultati raggiunti. Il corso (in ambito PASS) è altresì volto ad accrescere le conoscenze e le competenze in materia di interventi comunitari, fondi strutturali, normativa e procedure di riferimento;

- due corsi di formazione distinti e paralleli rivolti ai contrattisti e ai funzionari regionali della linea 1 e della linea 2, con una parte in comune. Oltre che un approfondimento sul quadro normativo e procedurale attinente ai fondi strutturali comunitari (ambito PASS), sono stati forniti ai partecipanti gli strumenti teorici e metodologici propedeutici alle successive azioni. Nell'ambito dei corsi si è svolta una giornata di studio con la partecipazione di funzionari del Consiglio regionale, con i quali è stato attivato un utile confronto.

3) Fase di azione comprendente:

- per la linea 1, l'analisi, il riordino e il coordinamento della legislazione regionale per pervenire alla redazione di testi coordinati e testi unici con ipotesi di delegificazione; per la linea 2, l'analisi dei procedimenti amministrativi e l'elaborazione di proposte di semplificazione delle procedure analizzate. In questa fase sono subentrati ulteriori funzionari regionali, competenti nelle materie da analizzare, ed è stata attivata la collaborazione con le strutture di riferimento delle procedure da semplificare. Le

innovazioni proposte dalle due linee dovranno essere tra loro coordinate;

- per quanto riguarda la linea 3, la sperimentazione prevede il trasferimento delle ipotesi di semplificazione elaborate nelle realtà organizzative, al fine di verificarne l'applicabilità, l'utilità e la qualità in termini di efficacia.

Soffermandomi, in particolare sulla linea leggi, esporrò brevemente le principali tappe dell'attività finora svolta e i primi risultati raggiunti, rimandando, per la descrizione dettagliata del metodo applicato, alla relazione del dott. Paolo Caria.

Al momento attuale sono stati completati i due testi unici di coordinamento in materia di Artigianato e di Turismo, sottoposti al vaglio dell'Assessorato competente prima della loro diffusione.

Nel corso della fase formativa e, più specificamente, nella fase di analisi, è stata messa a punto e testata una metodologia per la rilevazione delle norme, con la predisposizione di una scheda con relative istruzioni, e per la redazione dei testi unici.

Dopo aver rilevato le norme relative alla materia di riferimento (intesa in senso sostanziale) attraverso la lettura integrale di tutte le 1907 leggi regionali promulgate dal 27 giugno 1949 al 18 gennaio 1999 (comprese le leggi finanziarie e di bilancio), si è passati alla fase di redazione dei testi unici coordinati.

È stato operato un primo accorpamento delle norme per oggetti omogenei, scomponendo le leggi originarie, ove necessario; è stata operata una ripulitura della normativa raccolta, eliminando le norme non immediatamente collegabili con la materia di riferimento (es. leggi generali in materia di programmazione e di personale o norme di mera copertura finanziaria) nonché le norme abrogate esplicitamente, e si è proceduto ad una ulteriore suddivisione della materia in settori omogenei più circoscritti. Durante il lavoro di accorpamento e coordinamento delle norme sono state riscontrate, ed escluse, le disposizioni abrogate implicitamente.

Sia delle abrogazioni esplicite che di quelle implicite, non inserite nel testo unico, è data puntuale informazione in due distinte tabelle allegate al testo, contenenti sia le disposizioni abrogate che le leggi abrogatrici.

Il testo coordinato è stato suddiviso in parti, titoli, capi; sono state apportate manipolazioni al testo esclusivamente ai fini della sua comprensibilità e coordinamento (evidenziate in grassetto corsivo) e, accanto a ciascun articolo, è riportata la disposizione originaria, con l'indicazione in nota delle eventuali successive modifiche.

Si dovrà infine procedere alla redazione dell'indice analitico e al completamento delle note con l'indicazione delle norme statali richiamate nel testo unico.

## **Ulteriori prodotti**

Dopo aver concluso la redazione dei testi unici coordinati e averne sperimentato la concreta utilizzazione, sia nelle strutture di riferimento che da parte degli utenti e delle categorie interessate, si dovrà procedere alla elaborazione di proposte di testi unici innovativi e di ipotesi di delegificazione da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale.

Saranno infine prodotti due dossier sull'esperienza progettuale e sulle metodologie adottate.

## **Brevi considerazioni**

Al di là delle finalità del progetto e del pieno raggiungimento degli obiettivi, di cui si potrà dire a fine percorso, essendo il progetto ancora in svolgimento, vorrei esprimere alcune considerazioni sull'impostazione e sulle modalità di attuazione di "Teseo". Innanzitutto si tratta, per la Regione, di una prima importante esperienza di formazione-ricerca nella quale si è realizzata una positiva integrazione tra il momento formativo vero e proprio e l'"azione" (ossia: l'analisi, l'applicazione e la sperimentazione). Infatti, la formazione, iniziata "in aula", è proseguita e si è fusa con la successiva fase di analisi durante la quale i partecipanti alle due linee, seguiti e orientati dai docenti, hanno studiato e messo a punto, provando e correggendo, le metodologie poi applicate.

Questo modo di operare, favorendo la partecipazione attiva di ciascuno all'elaborazione degli "strumenti" da usare, ha reso il conseguente apprendimento di nuove conoscenze e competenze dinamico e interattivo.

Il confronto non è sempre facile, né privo di vivaci discussioni, che peraltro denotano in senso positivo il

coinvolgimento personale nel progetto, ma ha sicuramente comportato una "crescita", personale e di gruppo, dei partecipanti. In questo senso il progetto Teseo costituisce, comunque, un modello di intervento formativo nell'organizzazione, volto ad innescare reali meccanismi di cambiamento, che potrà avere un seguito ed essere applicato in altre iniziative.

Un ulteriore punto di forza del progetto sul quale vorrei fare una breve considerazione, riguarda un'altra positiva integrazione: tra i funzionari regionali e i contrattisti e tra i funzionari delle varie discipline tra loro.

Non essendo stato possibile ipotizzare la realizzazione di un progetto come Teseo con soli funzionari regionali che potessero dedicarsi pienamente e per un lasso di tempo così ampio, e avendo scelto di non ricorrere all'affidamento all'esterno, considerando più utile per l'Amministrazione creare al suo interno nuove competenze, si è ricorso alla possibilità, offerta da una legge regionale sui progetti-obiettivo, di assumere a tempo determinato una parte del personale da impegnare esclusivamente alla realizzazione del progetto.

Di fatto l'apporto, qualificato e sorretto da un alto livello di motivazione e di impegno, dei contrattisti al progetto Teseo è risultato determinante; nella attuale fase di analisi e redazione dei testi, essi assicurano, peraltro, la continuità delle attività.

I funzionari, d'altra parte, garantiscono un contributo specialistico nelle materie di competenza, partecipando attivamente, a diversi livelli, alle fasi del progetto. Essi sono portatori di competenze e di esperienze indispensabili per la realizzazione del progetto e, inoltre, favoriscono la comunicazione e la collaborazione con le loro strutture di appartenenza.

Dopo un'iniziale difficoltà di rapporti, dovuta soprattutto alla disomogeneità di gruppo, anche anagrafica, si è instaurato tra i contrattisti e i funzionari regionali un buon livello di fiducia e di collaborazione che ha consentito un utile confronto e scambio di esperienze.

Non nascondo le difficoltà incontrate negli assessorati coinvolti nel progetto per avere la disponibilità di funzionari in numero sufficiente e sufficientemente qualificati (la loro presenza numerica è decisamente inferiore alle previsioni e a quanto sarebbe necessario) o i non sempre agevoli rapporti di collaborazione con le strutture regionali. Tali problemi sono stati determinati, in qualche misura, anche dalla previsione di un numero eccessivo di partecipanti e di ore di formazione (che ha creato problemi in ambito PASS) e dalla non facile scelta delle strutture che dovevano partecipare al progetto. Carenze imputabili, in gran parte, all'urgenza di presentare nei tempi richiesti il progetto PASS.

Ciò nonostante, in un'amministrazione in cui è ancora predominante la cultura del contingente, della pratica in scadenza, della "competenza", e la comunicazione e la collaborazione tra i funzionari dei diversi assessorati (spesso anche all'interno dello stesso assessorato) è molto difficile, il confronto, all'interno di Teseo, tra funzionari di diversa provenienza ha determinato un cambiamento di atteggiamento, rispetto a quello iniziale, che, seppure limitatamente ai partecipanti al progetto e secondo le sensibilità di ognuno, può costituire la base per attivare quei "laboratori" all'interno degli assessorati, cui ho accennato, per proseguire il lavoro iniziato.

Un'importante spinta in questo senso sarà data dai risultati, e dai prodotti immediatamente e concretamente utilizzabili, che saranno conseguiti con il progetto Teseo.