

II Sessione

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

DISCUSSIONE CON GLI ATTORI DEI PROGETTI

(Stato, regioni, enti locali, operatori)

Paolo Caria,

Formez Centro di formazione e studi sede di Cagliari

SUL PROGETTO TESEO TESTI UNICI SEMPLIFICAZIONE ORGANIZZAZIONE - REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA E FORMEZ

La presente nota intende fornire alcune sintetiche informazioni sul Progetto Teseo realizzato dal Formez con la Regione Sarda. La Dott.ssa Aroni della Regione ha già delineato obiettivi, finalità ed articolazione generale del progetto. Questa comunicazione pertanto si diffonderà maggiormente sulla metodologia didattica e di ricerca utilizzata, sull'andamento generale del progetto e sui primi risultati conseguiti. Va detto innanzitutto che Teseo persegue un obiettivo generale di apprendimento organizzativo, in altri termini di miglioramento dell'organizzazione realizzato non semplicemente come sommatoria del miglioramento dei singoli partecipanti, ma piuttosto come innovazione portata dai partecipanti in quanto componenti dell'organizzazione. Si auspica quindi che i funzionari coinvolti nel progetto riescano progressivamente e con continuità a trasferire nella loro organizzazione le innovazioni apprese nei diversi momenti formativi.

Come è stato già detto, l'ambito Pass del progetto comprendeva svariate azioni corsuali e di assistenza formativa. L'ambito Regione prosegue e completa queste ultime. Per ciascuna di tali articolazioni è stata scelta un'adatta metodologia che tiene conto degli obiettivi generali e dei diversi partecipanti coinvolti. Nel breve corso per dirigenti si perseguiva il duplice obiettivo di accrescere e consolidare le conoscenze e le competenze in materia di interventi comunitari e di coinvolgere i dirigenti stessi negli obiettivi e nella concreta realizzazione del progetto. Pertanto è stata prescelta una metodologia *competenze*, metodologia didattica alquanto tradizionale, finalizzata all'acquisizione di conoscenze e competenze di base tramite attività d'aula, strumenti didattici attivi, lezioni e successive discussioni di approfondimento, nonché lavori di gruppo.

I due corsi propedeutici alle azioni di riordino legislativo e di semplificazione procedurale, pure attraverso contenuti nettamente distinti, hanno utilizzato un approccio simile e identiche metodologie didattiche. In entrambi i casi ci si proponeva di preparare il personale regionale, e tra esso alcuni *contrattisti* (funzionari appositamente assunti a tempo determinato) alla gestione delle azioni di analisi e semplificazione.

Non era possibile creare ex-novo veri e propri specialisti nel periodo di tempo disponibile (175 ore); pertanto si è giudicato sufficiente fornire la preparazione necessaria per una migliore collaborazione al progetto, nella convinzione che comunque un ulteriore e forte impulso formativo sarebbe stato realizzato tramite le azioni successive.

Il programma dei corsi conteneva alcuni moduli didattici realizzati in comune tra le due linee. Si è in tal modo voluto favorire una iniziale integrazione tra i gruppi. Inoltre si è dato un certo rilievo alla problematica della programmazione, gestione e monitoraggio delle azioni connesse all'utilizzo dei fondi strutturali.

Per quanto attiene al corso propedeutico al riordino legislativo, si è data importanza al tema del sistema delle fonti normative. In tale ambito, oltre al rapporto tra normativa comunitaria, nazionale e regionale, si è toccata la questione della delegificazione, giusta tendenza a livello nazionale, ma poco applicabile alla Regione Sarda, dove anche i regolamenti vengono approvati dal Consiglio Regionale.

Il corso per l'analisi dei procedimenti ha pure fornito ai partecipanti alcuni principali strumenti tecnici e metodologici per poter condurre la successiva azione di descrizione e semplificazione procedurale. In particolare si è data particolare rilevanza al carattere multidisciplinare dell'analisi procedurale. Così, rapportando taluni approcci di analisi di origine aziendalistica alla specificità delle procedure nelle organizzazioni pubbliche, si è messa in luce l'importanza dei procedimenti nei sistemi amministrativi.

Sono state quindi esaminate le diverse fasi della razionalizzazione procedurale ed anche in questo corso sono state effettuate sperimentazioni della metodologia da impiegare.

Nei due corsi la metodologia competenze è stata molto utilizzata, ed ha permesso di fornire le conoscenze di base comuni per procedere insieme (funzionari e contrattisti) alle successive azioni. Si è naturalmente dovuta scontare una questione di disomogeneità del gruppo di partecipanti, che, come sa ogni formatore, è uno dei problemi più rilevanti nell'attività didattica. Funzionari e contrattisti erano diversi per età, esperienza, specializzazioni. Erano pure presenti tra i funzionari back-ground formativi alquanto diversificati e talora poco attinenti alle azioni del progetto. Si può pertanto capire quali siano state le difficoltà incontrate in tale periodo. Inoltre, essendo i corsi *in ambito Pass*, sono derivate difficoltà aggiuntive dalle formalità e dal monitoraggio, che sono quelli propri di qualunque corso di formazione professionale finanziato dal FSE. Non è previsto infatti, per i progetti Pass, i cui partecipanti sono pressoché esclusivamente dipendenti di pubbliche amministrazioni, un tipo di controllo diverso o più adeguato, che tenga conto, ad esempio, del fatto di dover contemperare il lavoro ordinario con la frequenza ai corsi.

Una metodologia di grande rilievo per questi due corsi è stata quella di *azione*, che si basa sul semplice assunto che si impara di più e meglio tramite un'esperienza pratica di lavoro. Pertanto vari moduli didattici hanno previsto sperimentazioni e simulazioni del lavoro che sarebbe stato svolto. Questo ha permesso da un lato di analizzare e sviluppare insieme ai partecipanti la metodologia di ricerca, da un altro di rifinirla ed aggiustarla fino a validarla completamente. Il metodo di lavoro di ricerca è divenuto quindi altamente partecipato.

Altre metodologie didattiche utilizzate sono state quelle di *laboratorio*, che hanno permesso di chiarire il rapporto dei partecipanti tra loro e con il progetto stesso e quelle di *orientamento*, che hanno consentito di offrire utili spunti dal confronto con altre realtà che si erano misurate con simili attività di riforma. In particolare per la linea procedimenti si è realizzata una visita di studio presso la Regione Campania ed il Comune di Napoli, mentre i partecipanti alla linea testi unici hanno effettuato una visita al Dipartimento Funzione Pubblica ed alla Regione Lazio.

Una volta conclusi i corsi propedeutici, il gruppo dei partecipanti alla linea testi unici è stato integrato da alcuni altri funzionari ed ha avuto inizio l'azione vera e propria di coordinamento dei testi legislativi. Per far questo ci si è dati innanzitutto un'organizzazione del lavoro per materia: per ognuna delle sei tematiche previste è stato formato un piccolo gruppo di lavoro comprendente un contrattista ed uno o più funzionari proveniente dall'Assessorato competente in quella specifica materia, seguiti da un docente universitario e con la collaborazione di alcuni operatori e tutor.

Si è iniziato con il reperire tutta la normativa regionale esistente. Purtroppo in Sardegna non è stata ancora realizzata una informatizzazione dei testi legislativi. Per questo motivo anche la stesura dei testi ha comportato un lavoro alquanto oneroso di scrittura e controllo. Gli stessi partecipanti hanno ideato, sperimentato e validato una scheda, con la quale si è proceduto a rilevare le leggi riguardanti le specifiche materie. Si è operata una doppia rilevazione (da parte del contrattista e da parte dei funzionari) al fine di ridurre al minimo o annullare le possibili omissioni. Per fare questo si è dovuto procedere ad una lettura di tutte le leggi regionali della Sardegna pubblicate dal 1949.

Si è proceduto poi ad eliminare le leggi espressamente abrogate e ad elaborare un indice sistematico. Sono stati operati dei controlli con un codice regionale e con un CD-Rom che contiene gran parte della legislazione. Si è poi proceduto agli accorpamenti delle singole disposizioni per macro-aree e poi per ambiti più articolati. Sono stati individuati a tale scopo precisi oggetti settoriali ripresi dalla particolare normativa di settore. In tale fase è stato fondamentale l'apporto dei funzionari, conoscitori della specifica materia. A questo punto, una volta ripartito tutto il materiale reperito nelle diverse categorie formanti l'indice sistematico ed eliminate le disposizioni espressamente abrogate, si sono messe in evidenza le disposizioni tra loro incompatibili. Si è quindi proceduto, tramite consultazioni con i funzionari, all'individuazione delle leggi che possono considerarsi implicitamente o tacitamente abrogate.

Come si può capire, quest'ultima operazione implica un inevitabile margine di discrezionalità. Si tratta in sostanza di un versante non più esclusivamente tecnico del lavoro di riordino legislativo, che vede impegnati i gruppi, ma soprattutto i funzionari, nella formulazione di scelte non eludibili. La tentazione di rinviare o evitare tali decisioni avrebbe portato a produrre non dei veri testi unici, quanto piuttosto delle semplici raccolte legislative. Non era però questo l'obiettivo del progetto, che si propone di giungere non solo ad un riordino, ma anche e soprattutto ad una semplificazione della legislazione

regionale.

Si è arrivati così ai primi risultati concreti: il testo unico di coordinamento in materia di turismo e quello in materia di artigianato. Gli elaborati sono corredati da note sulla normativa abrogata, si presentano con una colonna di richiamo della norma d'origine e contengono una serie di tabelle che rendono conto del lavoro di rilevazione e delle norme abrogate. È pure in corso di redazione una classificazione cronologica di tutta la normativa di settore, sulla scorta dell'esperienza realizzata presso la Regione Lazio, utile per rendere conto, in modo ordinato ed estremamente semplice da consultare, dell'esito di ciascuna norma (abrogata, o rientrante nel testo unico).

A questo punto il metodo di lavoro prescelto prevede una ulteriore e formale consultazione con l'Assessorato competente per materia (oltre che, naturalmente, con l'Assessorato committente) poiché si giudica utile fruire di tutte le eventuali osservazioni o integrazioni che tali strutture possono proporre. Questi prodotti sono qualificati come testi unici di coordinamento, di tipo prevalentemente compilativo. Hanno una loro validità ed utilità in sé, ma potranno successivamente essere proposti al Consiglio Regionale perché possano ricevere una adeguata ufficialità. Essi costituiscono inoltre la base utile per un ulteriore lavoro di semplificazione della normativa, fino a giungere a testi unici di tipo innovativo, che sono uno degli obiettivi del progetto. In tale sede si potranno realizzare ipotesi di adeguamento della legislazione alla disciplina comunitaria ed altre innovazioni che si riterranno opportune e si realizzerà maggiormente la semplificazione legislativa attesa. Si potrà inoltre dar corpo alle ipotesi di delegificazione, attualmente impraticabili senza una riforma statutaria.

Parallelamente anche la linea procedimenti sta elaborando i primi prodotti: è stato analizzato un gran numero di procedure; sono state individuate, d'accordo con i funzionari, quelle che potevano considerarsi più critiche. È stata fatta una successiva cernita e si sta procedendo a delineare una concreta semplificazione. Poiché l'approccio del progetto - e di tale linea in particolare - è estremamente operativo, l'ulteriore progredire dell'azione implica una vera e propria assunzione di decisioni da parte della Regione Sarda, nei diversi Assessorati coinvolti. Non sono sempre decisioni semplici da prendere. Implicano spesso un dover ridisegnare i rapporti interni all'Assessorato, o tra diversi Assessorati, o perfino con enti esterni. Sono connesse allo stesso disegno della struttura organizzativa.

In conclusione, è opportuno riprendere quanto detto all'inizio: il progetto ha avuto un approccio molto connotato in senso formativo, nella convinzione che un'opera di rinnovamento su leggi e procedimenti non dovrebbe essere episodica, ma permanente; e che per far ciò si dovrebbero fondare esperienze e professionalità che la Regione dovrebbe utilizzare in maniera continuativa.