

II Sessione

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

DISCUSSIONE CON GLI ATTORI DEI PROGETTI

(Stato, regioni, enti locali, operatori)

Pinuccia Dantino,

Dirigente Ufficio di fattibilità del Consiglio regionale della Lombardia

IL PROGETTO "ANALISI DI FATTIBILITÀ-E MONITORAGGIO DELLE LEGGI" NEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

1. Il Contesto Condiviso

1.1. L'esigenza di qualificare la produzione e il processo legislativo

In questi anni caratterizzati da grandi trasformazioni culturali, sociali, istituzionali e tecnologiche uno dei problemi più rilevanti che ha investito la Pubblica Amministrazione è la perdita della percezione di utilità del "rendimento istituzionale" da parte dei cittadini.

Ad un senso di appartenenza e di identificazione con le istituzioni si è andato contrapponendo un senso di estraneità e di distanza che non ha risparmiato neanche le Assemblee Parlamentari.

In un sistema pubblico alla ricerca di nuove regole generali (la Grande Riforma) e di un nuovo baricentro organizzativo (quale Stato) è maturata l'esigenza di qualificare anche la produzione ed il processo legislativo.

La rinnovata attenzione alla fase istruttoria dei progetti di legge in Commissione, finalizzata all'acquisizione di tutti gli elementi conoscitivi utili per supportare decisioni motivate e consapevoli, da parte dei Parlamentari o dei Consiglieri regionali, ha trovato sempre più consensi sia in ambito nazionale che regionale.

L'esigenza di porre fine ad una iperproduzione legislativa frammentaria, disorganica ed oscura è stata autorevolmente richiamata dal Presidente della Camera dei deputati nella lettera circolare del gennaio 1997. Ciò ha certamente contribuito a rinforzare chi, in questi anni confusi e frenetici, ha cercato di qualificare ed innovare anche la funzione legislativa.

1.2. La valutazione tecnica come supporto alla decisione politica

In questo quadro sono andate maturando esperienze sia in ambito nazionale che regionale che hanno contribuito a rinnovare un modo di fare, ma anche di essere, della Pubblica Amministrazione.

A partire dall'ormai lontano Rapporto Giannini e dai risultati della Commissione Barettoni-Arleri nelle diverse Regioni italiane sono partite attività formative ed iniziative sperimentali per l'innovazione delle tecniche legislative.

L'introduzione dell'analisi di fattibilità delle leggi al Parlamento e in molti Consigli regionali, lo sviluppo del drafting legislativo, il tentativo di semplificazione attraverso la pubblicazione di testi unici sono la testimonianza di uno sforzo, nella direzione indicata, che ha impegnato ed, in qualche caso, appassionato sia i tecnici che i politici.

La crisi del sistema politico, a mio parere ha, anzi, favorito un'autonoma ricerca da parte dei tecnici di un nuovo spessore dell'attività burocratico-amministrativa ed ha avviato un confronto nazionale di cui questo come altri Seminari e Convegni sono una chiara rappresentazione.

2. L'esperienza del Consiglio regionale della Lombardia

È in questo clima sociale e culturale che è nata la sperimentazione sull'analisi di fattibilità delle leggi nel Consiglio regionale della Lombardia.

Non mi soffermerò tanto sui risultati della sperimentazione perché questi sono visibili nei Dossier in

distribuzione. Mi preme invece sottolineare come ci siamo mossi e perché.

Il rinnovato interesse nei confronti dell'Istituzione regionale, oggi al centro di grandi trasformazioni legate al decentramento dei poteri, richiede un innalzamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione legislativa che deve coinvolgere gli apparati tecnici nel migliorare la qualità del processo di produzione legislativa.

Con queste finalità sono nati il progetto per l'analisi di fattibilità ex ante di progetti di legge e il progetto di ricerca per la costruzione di un modello per l'analisi ex post delle leggi.

2.1 L'analisi di fattibilità ex ante

Su iniziativa della Direzione Generale Assistenza Legislativa sono stati costituiti gruppi di lavoro che attraverso un percorso di autoapprendimento basato su letture specialistiche e, soprattutto, sulla base dell'esperienza della Regione Toscana hanno sperimentato l'elaborazione di schede tecniche di accompagnamento degli atti in fase istruttoria presso il Servizio Commissioni. I profili di analisi individuati sono i seguenti:

- a) Analisi preliminare
- b) Profilo normativo
- c) Profilo organizzativo
- d) Profilo procedurale
- e) Profilo sociale
- f) Profilo tecnico e scientifico
- g) Profilo economico-finanziario.

Ciascun profilo d'analisi viene elaborato attraverso l'utilizzo di una griglia costruita a partire dalla check-list elaborata a livello nazionale.

Va segnalato che questa prima fase della sperimentazione ha interessato solo le strutture tecniche del Consiglio (gennaio 1998 - dicembre 1998). Successivamente nel febbraio 1999, attraverso un Seminario rivolto ai Consiglieri regionali, sono stati presentati sia la metodologia di analisi che i tre Dossier prodotti.

Si è avviata così una fase di coinvolgimento dei politici da un lato per sensibilizzarli alla rilevanza del contenuto tecnico del prodotto, e dall'altro per suscitare interesse e un ruolo più attivo da parte loro nella scelta dei testi per l'analisi e, conseguentemente, un proficuo utilizzo nell'ambito del lavoro di Commissione.

Per favorire questo processo e per attivare la ricerca sull'analisi ex post è stato formalmente istituito nel gennaio 1999, l'Ufficio Fattibilità.

Sul piano organizzativo si è costituito un Ufficio per il coordinamento d'analisi con poche risorse interne (1 Dirigente, 1 Funzionario economista e in prospettiva 1 Funzionario esperto in statistica), che opera con gruppi di lavoro a termine composti da Dirigenti e Funzionari del Servizio Commissioni e del Servizio Legislativo.

Questa soluzione, che consente la diffusione di nuove modalità di lavoro nell'ambito dell'intero Servizio Commissioni, presenta d'altro canto una serie di problemi sul piano gestionale (gruppi eterogenei a termine, difficoltà nella conciliazione dei tempi, continua necessità di promuovere dinamiche di gruppo positive, ecc.).

La flessibilità e la sperimentabilità anche della soluzione organizzativa adottata ci consentirà di valutare con maggiori elementi conoscitivi se confermare o modificare l'assetto organizzativo.

In questi mesi abbiamo introdotto, quale elemento di novità, la scelta dei testi da parte dei Presidenti di Commissione. Stanno per essere ultimate due analisi: una sul progetto di legge "Nuove norme per la Polizia locale", l'altro su un progetto di legge per la prevenzione dell'inquinamento acustico.

Questa fase, indispensabile per introdurre l'analisi ex post, segna quindi il passaggio da una innovazione squisitamente tecnica ad una fase di innovazione tecnica e politica.

2.2 L'analisi ex post delle leggi

Nel gennaio 1999 il Consiglio regionale della Lombardia ha stipulato con l'IRER (Istituto Regionale di Ricerca) una convenzione per la ricerca di un modello di analisi ex post delle leggi.

L'IRER, che si è avvalso tra i suoi esperti del Centro di Politica Comparata dell'Università Bocconi di Milano, ha costituito un gruppo di progetto composto da Dirigenti del Consiglio regionale (Ufficio Fattibilità, Ufficio Studi, Ufficio Coordinamento Servizio Commissioni, docenti e borsisti, del Centro di Politica comparata della Bocconi).

Il gruppo ha lavorato in questi mesi per la costruzione di una mappatura delle tecniche di legistica, la costruzione di una metodologia flessibile ed aperta per l'analisi ex post di ogni singola legge, la valutazione della criticità delle leggi, il rapporto tra analisi ex ante ed analisi ex post. Abbiamo inoltre simulato l'analisi di un testo applicando la metodologia ipotizzata.

Nei prossimi mesi si procederà alla costituzione di due gruppi di lavoro per i quali è prevista una fase formativa sulla metodologia ed una fase applicativa su due testi per verificarne la tenuta.

Per la fine dell'anno saremo in grado di divulgare il rapporto di ricerca, ma come è evidente, è necessario testare ulteriormente il modello per una sua validazione.

3. Le Prospettive di Sviluppo

3.1 Il consolidamento dell'esperienza

La sperimentazione attivata sull'analisi ex ante e l'avvio della ricerca per l'analisi ex post delle leggi sono, per il Consiglio regionale della Lombardia, l'avvio di un nuovo modo di supportare l'attività legislativa, ma occorre consolidare quest'esperienza sia nella struttura tecnico-burocratica che tra la componente politica.

Come accade per ogni azione innovativa il consenso e la condivisione del progetto sedimenteranno gradualmente a partire dai nuclei più sensibili e più disponibili al cambiamento. Noi riteniamo che per supportare questo percorso siano indispensabili alcune condizioni quali:

- a) un'investimento costante in attività formative per il personale della Direzione Assistenza legislativa;
- b) l'utilizzo di competenze diverse (economiche, statistiche, informatiche, sociologiche, ecc.) accanto alle tradizionali competenze giuridiche;
- c) il coinvolgimento progressivo delle strutture della Giunta per l'acquisizione delle informazioni di base per la predisposizione dell'analisi di fattibilità di ogni singolo testo;
- d) il coinvolgimento dei Presidenti di Commissione e dei relatori dei provvedimenti anche durante l'elaborazione dell'analisi ex ante per creare quindi le condizioni per l'attivazione dell'analisi ex post;
- e) la valorizzazione dei gruppi di lavoro attivati anche attraverso il riconoscimento e la valutazione collettiva ed individuale del contributo al cambiamento in corso;
- f) l'attenzione e il confronto con le esperienze maturate nelle altre Regioni.

Non è un compito semplice perché, come sappiamo tutti, la nostra quotidianità si misura spesso con i problemi della scarsità o l'inadeguatezza delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione, con i tempi burocratici che noi stessi subiamo, con le difficoltà ad abbandonare vecchie e più rassicuranti modalità operative.

3.2 Il coordinamento nazionale dei consigli regionali

In quest'ultimo anno le iniziative interregionali e nazionali di confronto sulle diverse esperienze di innovazione nell'ambito delle tecniche legislative e il consolidarsi dei gruppi tecnici di lavoro, nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, sono stati uno stimolo in più per proseguire nell'esperienza di innovazione e per acquisire elementi di conoscenza e di confronto che hanno irrobustito la nostra determinazione e ci hanno consentito di apprendere da altre esperienze. Riteniamo che questa volontà di confronto vada assecondata per moltiplicare le esperienze e per favorire anche un'identificazione più forte degli apparati regionali. Ci attendono anni difficili, le risposte alle attese dei cittadini dipenderanno anche da noi; è per questa ragione, dunque, che nel rispetto dei rispettivi ruoli e delle rispettive competenze occorre intensificare il confronto con i Consiglieri regionali, per trovare insieme soluzioni adeguate per rispondere efficacemente alla complessità di bisogni che la società esprime.

Ci auguriamo, comunque, che il nostro lavoro contribuisca ad alimentare quel "rendimento

istituzionale" richiamato in apertura della nostra relazione, favorendo processi di identificazione positivi con le nostre istituzioni regionali.