

Sessione Plenaria

17 giugno 1999

RELAZIONI

Maria Luigia Gioria,

Coordinatrice Gruppo di lavoro "Formazione tecniche legislative". Dirigente Consiglio regionale del Piemonte

UNO SGUARDO SUL PERCORSO DI LAVORO DEL GRUPPO "FORMAZIONE" (1) E SUGLI INTERVENTI FORMATIVI NELLE TECNICHE LEGISLATIVE

1. Premessa

Il mio compito è quello di fornire una sintesi dei lavori del gruppo "Formazione tecniche legislative": lo svolgerò con l'aiuto di alcuni grafici-slide, rinviando al rapporto finale sulla ricognizione degli interventi formativi nelle Regioni e nelle Province autonome (1982-1999) per gli approfondimenti.

Il gruppo di lavoro ha operato intensamente, raccogliendo documentazione, idee e contributi, per impostare il seminario e per realizzare gli obiettivi prefissati.

Nel percorso di lavoro il gruppo "Formazione tecniche legislative" si è via via reso conto del cambiamento di paradigmi nella produzione legislativa e delle nuove frontiere della tecnica legislativa che da strumentazione accessoria al processo decisionale, limitata al singolo atto o al singolo testo, diventa metodo della legislazione in una visione di sistema e di processo, per favorire la qualità della legislazione e la riorganizzazione di tutta l'architettura normativa.

Il seminario non poteva dunque essere delimitato all'analisi degli interventi formativi e della didattica, ma doveva inquadrare la formazione nelle tecniche legislative all'interno dei molteplici temi coinvolti e delle grandi questioni indicate dal Presidente Violante e dal Presidente Deorsola, *per capire quale apprendimento è necessario per la qualità della legislazione e quale contributo può dare la leva formativa.*

Per questo il gruppo di lavoro ha ritenuto di impostare il seminario su quattro assi tematici: a) formativo; b) progettuale; c) della complessità legislativa; d) analitico-metodologico (asse nel quale si è inclusa anche l'analisi delle politiche pubbliche collegata all'impatto normativo, per lungo tempo trascurata e solo recentemente ripresa perché necessaria).

Oltre ai documenti presentati alla Conferenza dei Presidenti, per dare una rotta al lavoro, il gruppo ha elaborato un progetto esecutivo nel quale ha definito l'impianto del seminario per sessioni di lavoro e la promozione di incontri preparatori, con la guida dei coordinatori delle sessioni, che ringraziamo per l'impegno profuso e per i preziosi contributi dati.

2. Gli obiettivi del gruppo e gli strumenti di lavoro

Anzitutto, il gruppo ha individuato gli obiettivi, gli strumenti e i metodi di lavoro per censire le esperienze formative nelle tecniche legislative realizzate nelle Regioni e nelle Province autonome, non solo per conoscere e dimensionare il fenomeno, ma anche per creare l'archivio, cartaceo ed elettronico, nell'ambito del Centro di documentazione tecniche legislative (Ce.S.A.R.) e dei poli regionali preposti all'alimentazione delle informazioni. E a questo fine ha operato attraverso la ricognizione degli interventi formativi e la costruzione della rete dei referenti formativi per la raccolta delle informazioni, con l'ausilio di una scheda-traccia.

Il gruppo ha inoltre ideato l'e-laboratorio delle tecniche legislative in rete, dove ogni Regione porta il proprio patrimonio, la propria storia, i propri strumenti e il proprio modo di lavorare, secondo un'architettura che vede il Ce.S.A.R., quale polo virtuale e i poli regionali e provinciali, quali alimentatori o fruitori di informazioni da condividere anche con i poli nazionali. L'e-laboratorio in rete è pertanto consultabile sia in ambiente Internet, sia in ambiente Intranet, con funzionalità

informative e operative.

Il modello ideato (2), già consultabile nel sito del Consiglio regionale del Piemonte all'icona Laboratorio giuridico, è un modello di base che ogni Regione e Provincia - come già detto - potrà adattare alla sua realtà.

Per costruire la rete delle agenzie formative, il gruppo ha poi messo in moto rapporti con le istituzioni, con le agenzie formative e universitarie non solo italiane, facendo circolare documenti ed idee, fino a produrre un catalogo e pagine web in cui sono contenuti le offerte formative e i siti di ogni agenzia (3).

Tra gli obiettivi generali il gruppo si era anche prefissato di individuare le aree di intervento e le tendenze in atto per proporre moduli standard per livelli formativi differenziati (di base, applicativi, specialistici): obiettivo di lavoro affidato alla prima sessione del seminario anche al fine di capire se alcuni interventi formativi sono standardizzabili, come si stanno standardizzando moltissime altre attività.

Nel corso dei suoi lavori il gruppo ha capito inoltre che si deve lavorare su un campo di aggiornamento continuo e di autoformazione, stimolando le iniziative e la ricerca di spazi all'interno della Pubblica Amministrazione e dell'Università per la formazione o l'insegnamento delle tecniche legislative.

3. Le fonti dei dati sugli interventi formativi

Per la rilevazione degli interventi formativi sono stati coinvolti, oltre alla rete dei referenti formativi, l'Osservatorio legislativo e il Coordinamento dei sistemi informativi, e - cosa estremamente importante per sviluppare il dialogo fra le strutture delle Assemblee e degli Esecutivi - anche il Coordinamento della formazione del personale degli esecutivi delle Regioni: il tavolo tecnico della Conferenza Stato-Regioni, che nel "2º rapporto nazionale sulla formazione del personale nella pubblica amministrazione", presentato al Forum 1999, ha rilevato anche i progetti e le esperienze di formazione attivate sulle tecniche legislative. E da ultimo si sono ricercati alcuni elementi mancanti anche nella memoria storica di alcuni di noi.

Tra tanti documenti e informazioni, il gruppo ha infine ricostruito una base dati che è risultata disomogenea, con dati sommersi e incompleti, ma comunque in grado di dare molte indicazioni.

4. La rete dei referenti della formazione

Inizialmente il gruppo ha lavorato pensando al circuito naturale (o elettivo) degli uffici legislativi delle Assemblee e degli Esecutivi e degli uffici consiliari coinvolti nel processo legislativo, ma ben presto ha capito che bisognava contattare ed operare anche con il circuito operativo degli uffici formazione e organizzazione, perché osservatorio dei processi di innovazione della pubblica amministrazione e dei modelli organizzativi e formativi.

In questo modo abbiamo potuto arricchire le informazioni e sviluppare un rapporto tra i legislativi e gli esecutivi, che riteniamo vitale oltre ad essere uno degli obiettivi di lavoro: infatti, se il seminario di Palermo ha lanciato il consolidamento dei rapporti fra le strutture del Parlamento e delle Assemblee regionali e delle Province autonome, questo seminario intende lanciare il rapporto fra gli Esecutivi e le Assemblee legislative, proprio perché sta cambiando la fabbrica della produzione delle leggi e i suoi paradigmi.

Ma soprattutto abbiamo capito che con l'estensione della rete dei referenti si sarebbe potuto allargare anche il bacino di utenza dei destinatari degli interventi formativi.

5. I risultati del censimento

Dalla mappa dei dati raccolti risulta che tutte le Regioni e le Province autonome hanno promosso a vario titolo interventi formativi nel campo delle tecniche legislative.

L'anno 0 di rilevazione è l'82: anno di nascita delle tecniche legislative nelle Regioni già con attività progettuali.

L'89 segna lo spartiacque, con il seminario di Palermo: un seminario ricchissimo di idee e di

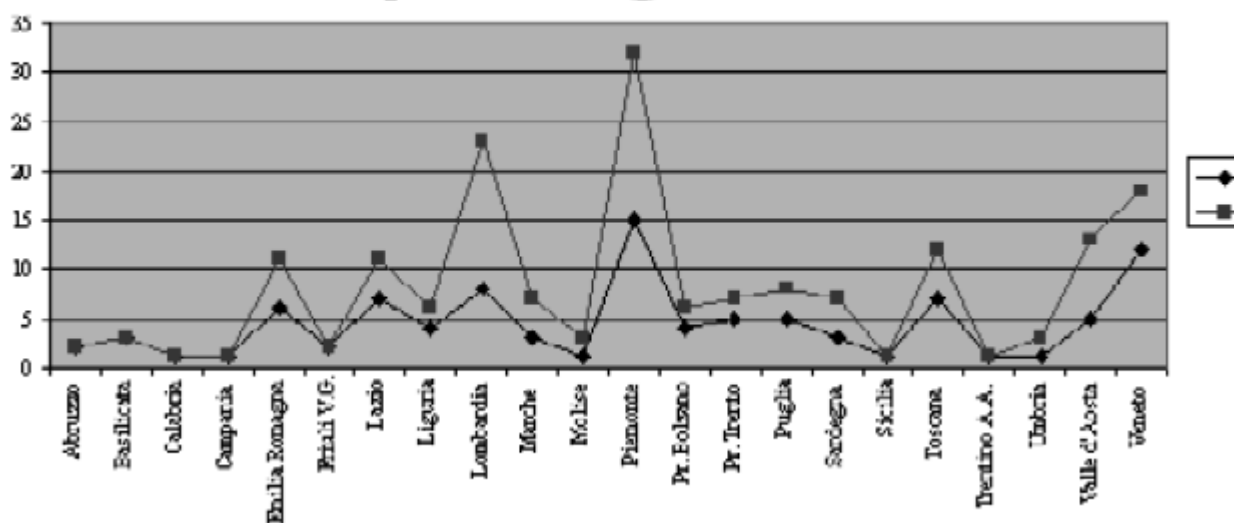
strumenti concreti, tra cui il manuale di regole legislative e la griglia di fattibilità.

Gli anni dal '90 al '99 segnano l'espansione degli interventi formativi, in particolar modo dal '95 al '99 (con il 60% degli interventi): in questi anni si comincia a riflettere sulla legislazione in termini nuovi.

Nell'elaborazione dei dati anziché riferirsi ai singoli corsi (e quindi ad un'analisi quantitativa) si è preferito assumere l'intervento formativo come unità di rilevazione (4), stante la disomogeneità dei dati rilevati (dai corsi singoli fino ai progetti con percorsi formativi incorporati). Di qui la scelta di applicare un criterio di analisi qualitativo-quantitativa, con l'introduzione di pesi ed indicatori di complessità, per assicurare non solo un'omogeneità dei dati, ma anche una lettura della complessità degli interventi.

E infatti, più alto è il numero di progetti più elevata è la complessità (questo dato non equivale tuttavia a migliore qualità).

Complessità degli interventi formativi



Inoltre, il quadro complessivo degli interventi formativi è abbastanza scontato perché le tecniche legislative sono state lanciate nei Consigli: a fronte di un 50 per cento di interventi formativi promossi a livello di Consiglio, il 31 per cento è promosso a livello di Giunta, seguito da un 12 per cento di interventi promossi congiuntamente da Consiglio e Giunta e da un 7 per cento promosso da agenzie (i c.d. interventi a calendario). Negli interventi promossi dal Consiglio e/o dalla Giunta sono presenti agenzie, centri di ricerca, esperti o docenti universitari, come portatori di programmi. In particolare, se si esaminano gli interventi formativi per promotore regionale e provinciale emerge che l'asse non è spostato solo sui Consigli, ma è anche su alcune Giunte.

	Consiglio	Giunta
Abruzzo		
Basilicata		
Calabria		
Campania		
Emilia Romagna		
Friuli V.G.		
Lazio		
Liguria		
Lombardia		
Marche		
Molise		
Piemonte		
Pr. Bolzano		
Pr. Trento		
Puglia		
Sardegna		
Sicilia		
Toscana		
Trentino A.A.		
Umbria		
Valle d'Aosta		
Veneto		

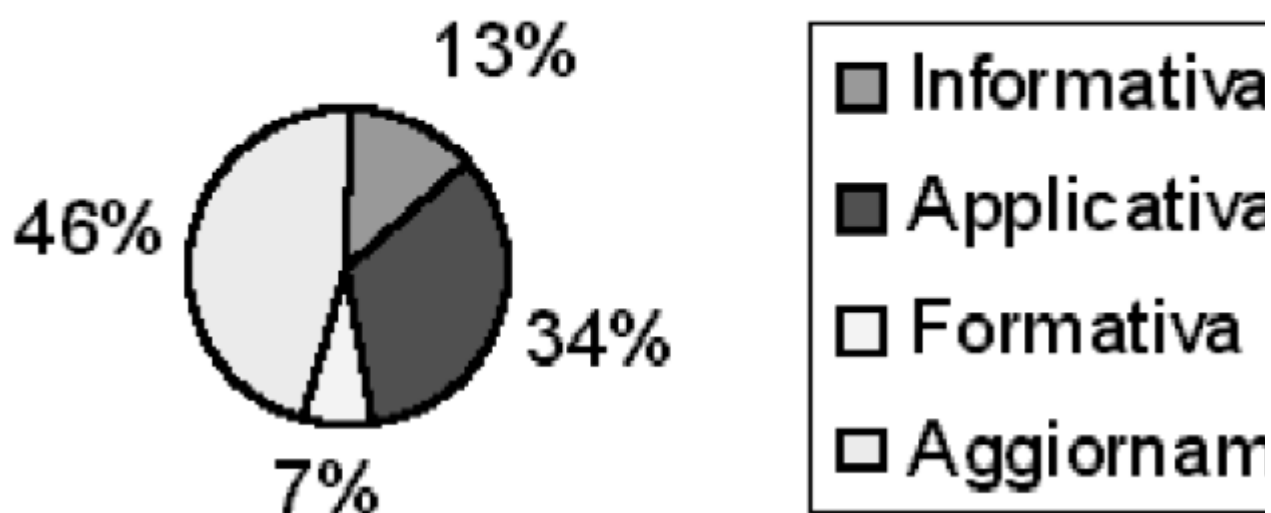
Le tipologie di intervento formativo proposte nella ricognizione hanno dovuto essere riformulate perché ognuno ha dato una propria interpretazione. Si sono pertanto riordinate le tipologie in quattro

categorie:

- attività informativa (o di sensibilizzazione, pari al 13%);
- attività applicativa (relativa a progetti di autoformazione o di formazione intervento, pari al 34%);
- attività di aggiornamento (relativa a corsi brevi, seminari o approfondimenti tematici, pari al 46%).

In particolare, tra i *filoni di intervento progettuale*, dominante è quello della semplificazione normativa e amministrativa, che la II Sessione dovrà scandagliare in profondità, perché anche gli indirizzi politici indicano di lavorare in tale direzione. Ma importanti sono anche il filone della fattibilità e dell'implementazione - che sta prendendo corpo - e il filone della qualità legislativa e della legistica e legimatica presente in dieci Regioni e in una Provincia.

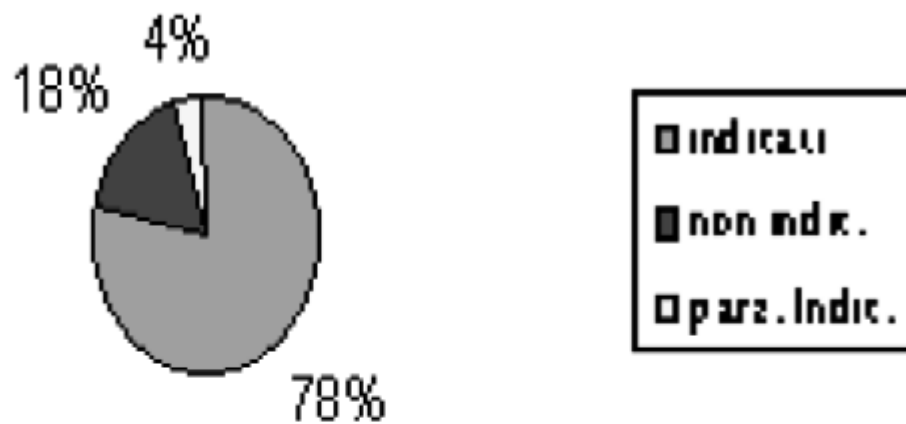
Tipologie interventi formati



L'attività progettuale - svolta con la collaborazione di università o di agenzie formative e centri di ricerca o di docenti o autonomamente - non solo evidenzia un target allargato di destinatari a causa del coinvolgimento di vari soggetti oltre ai funzionari degli uffici legislativi, ma pone l'accento anche sulla possibilità di costruire un sistema progettuale e di apprendimento partendo dalla vasta attività empirica che disponiamo.

Sui *temi* e sui *programmi degli interventi formativi* sembra prevalere un mix tematico attorno ad un asse centrale di una o più tecniche legislative, con approfondimenti e connessioni anche ad altri temi (ad esempio tecniche redazionali di atti amministrativi, comunicazione, semplificazione amministrativa, riforme). In particolare, nel corso di aggiornamento è dominante il tema, mentre in quello di formazione sono centrali le materie. Nel corso breve sovente traspare una sensazione di progettazione dell' "istante", di ciò che si percepisce in quel momento, e questo forse è giusto per questa tipologia di intervento, mentre per un corso lungo la struttura dovrebbe essere diversa.

Obiettivi interventi formativi



Valutazione



Dall'osservazione degli *obiettivi* in rapporto alla *valutazione degli interventi* emerge che abbiamo imparato a descrivere gli obiettivi, ma non a valutarli, specie per quanto riguarda gli interventi di aggiornamento.

La valutazione è invece accentuata negli interventi progettuali di cui si è in grado di analizzare anche le ricadute. Ed anche gli obiettivi si sono trasformati nel tempo, come evidenziato nella figura.

Obiettivi

dalle conoscenze di base
.....

ad applicazioni di
strumenti e metodi di
analisi e di ricerca

Valutazione

soprattutto negli
interventi progettuali

analizza in particolare
ricaduta operativa,
istituzionale ed
elaborativa

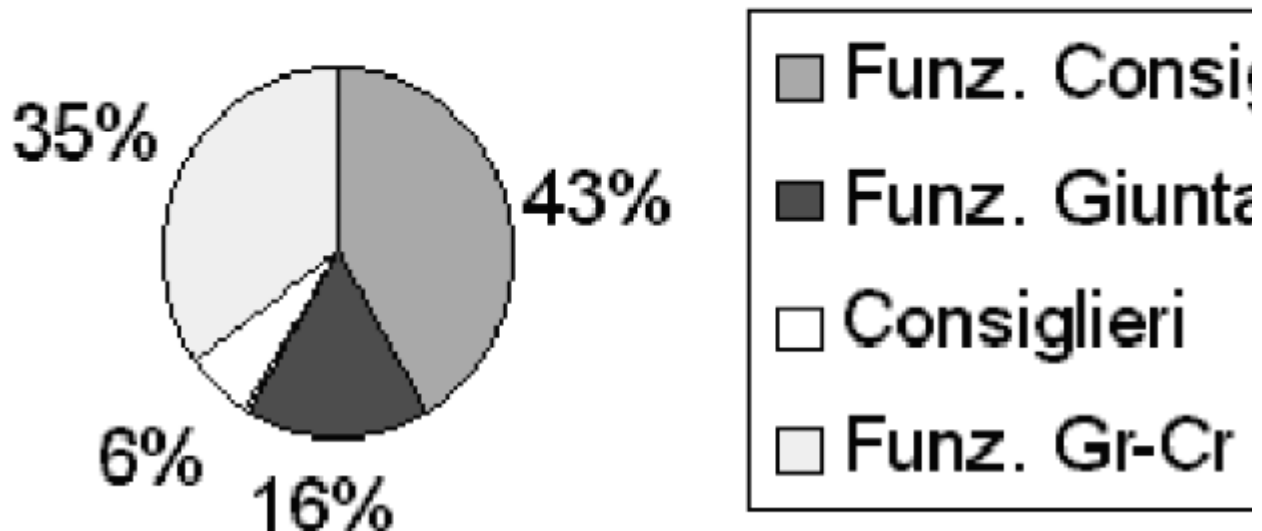
I *destinatari degli interventi*, ad oggi, sono soprattutto i funzionari degli uffici legislativi del Consiglio e della Giunta, delle Commissioni e di strutture coinvolte nel processo legislativo, ma in alcune realtà (in sei Regioni) anche i consiglieri sono stati destinatari di interventi formativi (di sensibilizzazione alle tematiche o di presentazione di attività progettuali).

Il segnale di potenziale allargamento del bacino di utenza e del target dei destinatari degli interventi formativi, già rilevato nelle attività progettuali, si coglie anche da altri elementi se si guarda:

- alla interdisciplinarietà di alcune tecniche (v. analisi di fattibilità e di implementazione);
- allo sviluppo di strutture per l'analisi di impatto della regolamentazione (v. AIR) e delle relative professionalità;
- alla qualificazione dell'attività istruttoria e di analisi nelle Assemblee legislative;
- al modello diffuso di progettazione legislativa nelle strutture assessoriali.

Dalla rilevazione emerge anche l'esistenza (in sei Regioni) di una rete di *referenti legistici* o di nuclei già operanti o in fase di attivazione nelle Assemblee legislative e negli Esecutivi, per presidiare l'attività legistica e di analisi.

Destinatari interventi



Questi referenti in alcuni casi sono delle interfacce, in altri sono uno strumento di raccordo di flussi documentali e in altri casi ancora sono uno staff professionale.

Questa nuova realtà induce a porsi alcune domande:

- quale delle soluzioni indicate è la più idonea?
- è meglio disporre di uno staff professionale e di consulenti specializzati, oppure di strutture di filtro e di controllo o di gestione di flussi documentali?
- il drafting diffuso dà le necessarie professionalità?

6. Le considerazioni finali e le proposte emerse

Da ultimo, il gruppo di lavoro ha osservato che:

- la formazione nelle tecniche legislative passa dal racconto alla dimensione pratico-applicativa: l'apprendimento sul campo è importante, ma alto è anche il bisogno di formazione teorica, soprattutto nei nuovi campi di analisi che si affacciano e nei quali non siamo ancora preparati;
- la cultura del drafting non è diffusa in modo omogeneo nei centri di produzione normativa e gli interventi formativi sono disomogenei e discontinui.

Di qui sono emersi ulteriori spunti e linee di lavoro:

- gli obiettivi formativi devono essere ben definiti per realizzare performance e strumenti concreti;
- la formazione deve essere permanente, con esercitazioni e studio di casi, diversificata per livelli, modulare o monografica;
- il monitoraggio degli interventi formativi deve essere sistematico (v. progetti)
- il trasferimento di esperienze, gli scambi e i collegamenti fra amministrazioni devono essere

attivati come pure possono essere attivati progetti finalizzati o sperimentali (questa è la linea che sta assumendo il dipartimento della funzione pubblica che ha previsto nel piano straordinario la formazione di funzionari finalizzata alla semplificazione normativa e alla delegificazione) e stage;

- lo strumentario con la manualistica, i metodi e gli strumenti di analisi deve essere prodotto;
- il circuito dei formatori interni va potenziato come pure la formazione a distanza;
- le tecniche legislative devono entrare negli attrezzi di lavoro, nel modo di lavorare e nel sistema organizzativo collegandosi anche ad altre tecniche (ad esempio quelle gestionali e di comunicazione);
- l'approfondimento sui destinatari e sulla figura del drafter analista o di nuove professionalità necessarie in una pubblica amministrazione e in un sistema normativo innovato deve considerare anche i nuovi modelli organizzativi e processi decisionali.

Infine, un grazie a tutti coloro che hanno collaborato al lavoro del gruppo e all'organizzazione del seminario. E ancora un grazie a tutti coloro che hanno prodotto elaborati e documentazione per lo spazio espositivo, per noi punto d'orgoglio e importante risultato del seminario.