

## II Sessione

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

#### RELAZIONI

Nella II SESSIONE "Il gusto del progetto per la qualità e la semplificazione normativa", coordinata dal Prof. Giuseppe U. Rescigno, sono stati analizzati i progetti messi in atto per la qualità e per la semplificazione normativa e amministrativa e messe a confronto le esperienze e le proposte di realizzazione di un sistema progettuale e di apprendimento. Sono intervenuti: Antonio Matacena, Università di Bologna; Gianmario Demuro, Università di Cagliari; Alessandro Natalini, del Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e le innovazioni della pubblica amministrazione; Pietro Mercatali dell'IDG-CNR; Monica Palmirani del CIRSIFID; Maria Rovero del Consiglio regionale del Piemonte; Mara Veronese del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna; Maria Bonaria Aroni della Regione Sardegna; Paolo Caria del Formez di Cagliari; Pinuccia Dantino del Consiglio regionale della Lombardia; Laura Faina della Giunta regionale del Piemonte; Alessandra Della Guardia del Consiglio regionale della Valle d'Aosta; Pasquale Rutigliani della Giunta regionale della Puglia; Ugo Rossi Merighi della Camera dei deputati; Franco Rizzo della Giunta regionale della Liguria; Camillo Lutteri del Consiglio della Provincia autonoma di Trento; Mirella Gallinaro del Consiglio regionale del Veneto; Carla Paradiso del Consiglio regionale della Toscana; Gemma Pastore della Giunta Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia; Elena Bassoli, dottoranda di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi.

#### **Antonio Matacena,**

Ordinario di tecnica professionale Facoltà di Economia Università di Bologna

#### GLI STRUMENTI PER L'ANALISI DELLA FATTIBILITÀ. L'ESPERIENZA EMILIANO-ROMAGNOLA

##### 1. Premessa

Tra le varie tecniche di analisi possibili, al fine di perseguire contestualmente *drafting* e *fattibilità* (1), parte della dottrina e della prassi giuridica nazionale ed internazionale ha puntato l'attenzione sulla utilizzazione di liste (griglie) di controllo (*checklist*) (2) nell'opzione che, tramite le stesse, fossero predeterminabili, in modo **sistematico**, i possibili esiti derivanti dall'applicazione di una proposta di legge (P.L.), introducendo così, nell'"armamentario" giuridico, anche alcune metodiche che nell'ambito economico ed aziendale fanno parte dei tipici strumenti del controllo d'esito. L'applicabilità di dette metodiche trova però una sua più completa comprensibilità qualora se ne espliciti il "quadro di riferimento" entro cui le stesse sono sorte, ciò s'intende per poter meglio apprezzarne vantaggi e limiti.

Detto quadro può essere sintetizzato attraverso le seguenti affermazioni, forse apodittiche per il lettore di questo intervento, ma attualmente patrimonio comune della migliore dottrina italiana in tema di economia delle aziende pubbliche:

1. gli enti pubblici vanno considerati "aziende" (3), cioè, genericamente, un insieme finalizzato di beni e persone coordinato, volto al perseguimento di determinati obiettivi e sottoposto a particolari condizioni di vincolo; si da poter affermare che, ad esempio, la regione (4) è una azienda di servizi ad alto valore aggiunto, servizi chiamati a soddisfare bisogni di un localizzato "mercato" sociale (cittadini, economia civile ed economia privata insistenti su di un determinato territorio) all'interno del quale distribuisce particolari beni cosiddetti pubblici/meritori;

2. tutte le aziende (e quindi anche l'azienda-regione) possono essere "lette" (5) attraverso un paradigma interpretativo collegato alle coordinazioni sistematiche presenti al loro interno tra: *MISSION* --> *CORPORATE GOVERNANCE* --> *ACCOUNTABILITY*

ben sapendo che:

- la *mission* rende esplicito il finalismo aziendale motivante l'essere ed il divenire dell'azienda;
- la *corporate governance* evidenzia la struttura di comando/governo dell'azienda e quindi l'assetto

istituzionale dell'azienda stessa;

- l'*accountability* esprime la responsabilità informativa dell'azienda medesima e sostanzia quel sistema di comunicazioni, interne ed esterne, che nella trasparenza e nel controllo d'esito trovano la loro piena conformazione. Tale ultima affermazione fa comprendere come la responsabilità informativa di cui si discorre abbia quindi una doppia valenza: quella interna postulante la verifica del raggiungimento dell'obiettivo implementante il fine perseguito dall'azione aziendale; quella esterna postulante la comunicazione di dati e di informazioni tramite i quali far apprezzare il livello di *performance* raggiunta ed il rispetto della pluralità di vincoli a cui l'azienda stessa è sottoposta (6).

Quanto sopra detto permette pienamente, a nostro parere, di:

A. definire l'area aziendale di riferimento delle metodiche di cui si discorre; potendosi affermare che *drafting*, fattibilità (e come vedremo in seguito implementazione) vadano considerate facenti parte di processi sostanziati l'*accountability* interna - la responsabilità informativa volta a produrre dati e conoscenze atti a migliorare l'efficacia della decisione (7);

B. prefigurare strumenti attuativi di dette metodiche, cioè le modalità operative attraverso cui esplicitare gli obiettivi perseguibili da *drafting*, fattibilità ed implementazione; modalità operative prefiguranti, potremmo dire, modelli di "rating legislativo" (8). Da qui, appunto, l'uso di *checklist*, *checklist* costruite attraverso una sequenza di *items*:

- sistematizzabili, *items* cioè definiti secondo una logica di rispondenza allo scopo d'uso;
- valorizzabili, *items* cioè esprimibili attraverso dati evidenziatori giudizi;
- sintetizzabili, *items* cioè apprezzabili anche da non esperti se ad essi è noto il "lemma" che esprime il giudizio;

C. orientare nella configurazione degli *items* formanti la checklist; orientamento che tra l'altro permette di prefigurare il patrimonio di conoscenze che debbono essere note al cosiddetto "analista di fattibilità" (9). Così si afferma che attraverso la costruzione della griglia si possono perseguire una serie di ulteriori risultati intermedi, quali:

- formare un'attitudine interpretativa, ai vari livelli disciplinari necessari, dei potenziali analisti; ben sapendo che gli stessi possono provenire da ambiti di studio e di lavoro diversi, ambiti non pienamente conformi alle esigenze conoscitive utili al fine della compilazione e dell'uso della griglia;

- omogeneizzare modalità interpretative comuni, il che significa facilitare il lavoro tramite *team*;
- facilitare l'emergere dei punti di forza e/o di debolezza della tecnica medesima.

Così configurati il *drafting*, la fattibilità e l'implementazione posti in essere attraverso tecniche di *rating* che utilizzano sistemi di *items* qualitativi/quantitativi, in sintesi, sono da considerarsi:

- elementi del sistema informativo interno posto in essere per ottimizzare l'efficacia del decisore politico - efficacia qui esprimibile come attitudine dello stesso a predisporre leggi "ben scritte, comprensibili, formulate organicamente" (10) di cui sia possibile misurare, *ex ante*,

*concomitantemente* ed *ex post*, gli effetti che esse generano in termini economici, finanziari e sociali

- qualificandosi quindi come strumenti tipici della *governance* nell'azienda-regione, cioè come strumenti di "dialogo" entro gli organi che in essa interpretano il ruolo della *governance* medesima;

- elementi "processati" attraverso strumenti finalizzati all'analisi degli esiti in modo da rendere possibile il controllo "economico-sociale" degli stessi, qualificandosi cioè come strumenti tipici del "controllo strategico" di determinati organi dell'azienda-regione che si abitua a leggere il "proprio prodotto" - le norme - negli stessi termini in cui il medesimo è apprezzato/subito dal mercato sociale che lo utilizza;

- elementi facilitanti tra l'altro, per quanto sopra detto, il superamento di quell'afasia comunicazionale tra ente regione e suoi utenti, afasia che di solito caratterizza il rapporto tra organizzazioni burocratiche e "clienti" delle stesse, qualificandosi così come strumenti di "relazione" volti a favorire la verifica dei rapporti esistenti tra *mission* e *governance*, cioè tra l'obiettivo dell'azienda-regione (soddisfare il mercato sociale di riferimento) e le modalità di perseguimento dello stesso da parte dei decisori politici.

Tutto ciò premesso soffermiamo ora la nostra attenzione sulla griglia di controllo come strumento di implementazione delle metodiche oggetto di questo intervento.

## 2. L'esperienza emiliano-romagnola: verso una checklist sistematica (11)

Per apprezzare una qualsivoglia griglia di controllo è utile prioritariamente considerare:

A) la classificazione degli *items* contenuti nella griglia; ben sapendo che questa organizzazione della griglia fa emergere, di fatto, il metodo di interpretazione tramite il quale l'analista di fattibilità può giungere ad un "articolato, coerente e motivato" PARERE DI FATTIBILITÀ;

B) la logica d'analisi dei singoli *items* contenuti nella griglia; ben sapendo che questa analisi dovrebbe far emergere:

1. la tipologia, cioè la natura, degli *items*: saranno *items* di tipo legislativo-procedurali, economico/finanziari/sociali/organizzativi nella duplice essenza di qualitativi e di quantitativi e quindi, di converso, la tipologia, cioè la natura, della singola valutazione che accompagna la risposta al singolo *item*;

2. le possibili unità di misura dei singoli *items* tramite le quali si potrebbe raggiungere la singola valutazione del singolo *item*.

Ovviamente l'uso di detta classificazione e l'analisi puntuale dei singoli *items* riporta la metodica proposta all'interno delle problematiche:

- degli scopi del metodo studiato e degli esiti ricercati dall'uso dello stesso;
- delle professionalità necessarie per applicarla;
- dei supporti e delle strumentazioni necessari per renderla operativa;
- ed infine dell'esito, sull'organizzazione regionale, derivante dall'esistenza di soggetti valutatori professionisti.

Tutto ciò premesso iniziamo l'analisi della griglia utilizzata nell'esperienza emiliano-romagnola partendo appunto dall'esame della classificazione degli *items*.

### 2.1. La classificazione degli items

La classificazione prevista dalla griglia in oggetto è di tipo ALFANUMERICO e presenta i sottosposti quattro livelli classificatori:

- I LIVELLO: lettere maiuscole;
- II LIVELLO: numeri romani;
- III LIVELLO: numeri arabi;
- IV LIVELLO: lettere minuscole.

La lettura interpretativa, suggerita da detta classificazione, va dal primo livello al quarto; l'interpretazione prevista passa invece dall'analisi del terzo livello (con eventuali, se prefigurati, approfondimenti del quarto livello) al secondo e da quest'ultimo al primo. Si tratta quindi di una classificazione che prevede un'utilizzazione della griglia di tipo bidirezionale ipotizzandosi quindi:

1. un esistente livello di coordinazione entro lettere maiuscole (coordinazione derivante dalla finalizzazione dell'analisi effettuata - SI RICORDI CHE L'OBIETTIVO DELL'ANALISI È LA VERIFICA DELL'IMPATTO, EX ANTE, IN TERMINI PROCEDURALE/ECONOMICO/FINANZIARIO/SOCIALE/ORGANIZZATIVO DELLA P.L.);

2. un esistente livello di coordinazione dei numeri romani entro lettera maiuscola (coordinazione derivante dall'articolazione dei numeri romani entro le singole lettere - I NUMERI ROMANI RAPPRESENTANO QUINDI ANALISI DEGLI ASPETTI DEFINENTI LA LETTERA MAIUSCOLA);

3. un esistente livello di coordinazione dei numeri arabi entro numero romano (coordinazione derivante dall'articolazione dei numeri arabi entro singolo numero romano - IL NUMERO ARABO È QUINDI ANALISI ELEMENTARE DEGLI ASPETTI DEFINENTI IL NUMERO ROMANO -) [\(12\)](#).

Come si nota la lettura e la comprensione degli *items* vengono effettuate, ripetiamolo, **sistematicamente**, dall'alto verso il basso; l'interpretazione degli *items* e l'analisi di fattibilità della P.L. vengono svolte, **sistematicamente**, invece dal basso verso l'alto [\(13\)](#).

Ovviamente l'unità elementare della griglia, espressa in numero arabo, è il singolo *item*.

Ovviamente la moltiplicazione degli esperimenti applicativi della metodica in esame dovrebbe avere, anche e soprattutto, l'esito di affinare ulteriormente la griglia, di stabilizzarla ed infine di renderne possibile un processo di validazione della sua organizzazione, del suo metodo di elaborazione e del

suo vocabolario (14).

Esaminiamo adesso, in modo necessariamente sintetico, il contenuto sistematico-semanticamente delle lettere maiuscole.

Il primo livello classificatorio previsto è il seguente:

LETT. A. Analisi preliminare della proposta di legge;

LETT. B. Analisi del testo della proposta di legge;

LETT. C. Problematività (rischio) della proposta di legge.

Qualora si noti che la finalità specifica della singola analisi di *fattibilità* viene immediatamente esplicitata all'unico *item* che compone la classe A.I. (Qual è l'oggetto della P.L.) si può comprendere che:

1. le restanti classi della lettera A - ANALISI PRELIMINARE DELLA P.L. - sono composte da *items* volti:

ad inserire la P.L. nel quadro normativo preesistente (A. II: INDIVIDUAZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO);

- a riscontrare la legittimità della P. L. (A.III: VERIFICA DI LEGITTIMITÀ);
- ad inserire il progetto di legge nello scenario macro-economico entro cui è ipotizzabile essa produca effetti (A.IV: ESAME DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO).

Tutto ciò rende evidente quale sia quindi lo scopo perseguito con detta lettera:

CONFIGURARE LO STANTE GIURIDICO E NON, ENTRO CUI INSERIRE IL PROGETTO DI LEGGE;

2. le classi formanti la lettera B - ANALISI DEL TESTO DELLA P.L. - sono composte da *items* volti:

- a riscontrare giuridicamente la consistenza della P.L. (B.I: LA STRUTTURA);
- a riscontrare giuridicamente gli obiettivi della P.L. (B.II: GLI OBIETTIVI);
- ad individuare i soggetti a cui è rivolta la (o che soggiacciono alla) P.L. (B.III: I SOGGETTI DESTINATARI);
- ad individuare i soggetti a cui sarà demandato il compito di attuare la P.L. (B.IV: I SOGGETTI ATTUATORI);
- ad individuare i percorsi giuridico-amministrativi attraverso i quali sarà possibile dar corso alla P.L. (B.V: LE PROCEDURE);
- ad analizzare l'impatto in ambito macro-economico, esterno all'organizzazione regione, della P.L. (B.VI: L'ANALISI MACRO-ECONOMICA);
- ad analizzare gli effetti, in termini di costo, per la regione, dell'attuazione della P.L. (B.VII: LA QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA/COSTO);
- ad analizzare gli effetti, in termini finanziari, per la regione, dell'attuazione della P.L. (B.VIII: GLI ASPETTI FINANZIARI/CONTABILI);
- ad analizzare i flussi e la direzionalità delle risorse finanziarie nascenti dall'attuazione della P.L. (B.IX: LA NATURA, LA PROVENIENZA E LA DESTINAZIONE DELLE RISORSE);
- a riscontrare in termini giuridici le procedure di trasferimento dei fondi, procedure queste che rendono effettive l'attuazione della P.L. (B.X: IL TRASFERIMENTO DELLE RISORSE).

Tutto ciò rende evidente quale sia quindi lo scopo perseguito con detta lettera:

IPOTEZZARE SCENARI D'ESITI DERIVANTI DALLA POSSIBILE ATTUAZIONE DELLA P.L., NOTO LO STANTE;

scenari questi, in quanto tali, attinenti ad una pluralità di profili, coordinati però non giustapposti, di cui occorre far emergere la tipologia dato che l'analisi, a mezzo *items*, di ciascuno di essi richiede, all'analista di fattibilità, la conoscenza/padronanza di "parole chiave" e l'uso/interpretazione di precise strumentazioni atte ad esplicitarle.

In effetti:

- le classi B.I e B.II (LA STRUTTURA; GLI OBIETTIVI) sono strettamente collegate all'analisi giuridica della P.L.; classi queste che insieme alle B.IV e B.V. - copertura amministrativa e procedure - disegnano il profilo giuridico-procedurale dell'analisi di *fattibilità* e riverberano gli esiti dell'analisi stessa in termini anche di eventuali effetti sotto il profilo organizzativo;

- le classi B.III (e da B.VI a B.IX) si riferiscono invece a specifici profili d'ordine sociale, economico e finanziario;

- la classe B.X è uno sviluppo in termini procedurali ed organizzativi del gruppo precedente.

Vale la pena comunque di soffermarsi su queste ultime affermazioni.

Si deve notare che la griglia analizzata:

- contiene, nella lettera B del proprio corpo, sostanzialmente sia la tecnica legislativa del *drafting* sia quella della *fattibilità*; avendo chiaro che dette tecniche possono avvalersi di diversi metodi espositivi, metodi che dovrebbero, tra l'altro, facilitare la comprensione degli esiti della griglia ad utilizzatori non professionisti - il decisore politico - (15);

- propone una sequenza di *items* volti a rispondere all'esigenza di prefigurare, in modo sistematico e tecnico, - qui solo tecnico si noti -: quali siano **gli obiettivi** della P.L.; quali gli **strumenti** e le **procedure** giuridiche attraverso cui detti obiettivi sono perseguiti; chi sono gli **attori** (le parti) della P.L.; quali gli esiti in termini economico-finanziari e sociali della P.L.

Sequenza questa che, rispetto ai tentativi di *fattibilità* a tutt'oggi proposti, si sforza di enfatizzare e di meglio focalizzare gli esiti economici e sociali ma anche e soprattutto finanziari e contabili delle singole P.L., avendo a mente:

- la possibile ridefinizione dei ruoli e dei compiti dello stato, delle regioni e delle articolazioni di queste ultime; ridefinizione soprattutto in termini di impatto economico delle decisioni politiche assunte dalle singole regioni e dei flussi finanziari acquisibili, gestibili e controllabili, direttamente da parte delle singole regioni, al fine di dar corso alle assunte decisioni politiche;
- i crescenti vincoli finanziari (le cosiddette compatibilità) entro cui l'azione legislativa delle regioni dovrà muoversi;

in sintesi avendo chiaro che la futura azione del decisore politico regionale si muoverà all'interno di un quadro di riferimento che avrà un diverso e forse più ampio livello di complessità ambientale.

Le risposte ai singoli *item* - specie se, oltre al giudizio qualitativo, il tecnico di fattibilità, ad alcuni di essi, riesce ad attribuire un'unità qualitativa di valutazione soglia o un'unità quantitativa di riferimento sottoobiettivo -, possono diventare, se interpretate in modo logicamente sistematico, sensori potenziali atti a far esprimere pareri tecnici capaci di ridurre al decisore politico il rischio di scelta, cioè il rischio di proporre "leggi (non ...N.D.A.) chiare e comprensibili; leggi (non ...N.D.A.) efficaci rispetto agli obiettivi che (egli N.D.A.) si propone e ai risultati che pensa di ottenere" (16).

3. L'analisi delle classi letterali proposte dalla griglia si conclude con il riferimento alla lettera C - PROBLEMATICIT· (RISCHIO) DELLA P.L. -.

Detta classe è il complemento teorico alla domanda contenuta all'*item* A.I.1 - Qual è l'oggetto della legge - ed all'analisi svolta nelle restanti lettere e numeri romani volendo essa sostanziare (*melius* esplicitare) "l'articolato, coerente e motivato" PARERE DI FATTIBILITÀ da parte dell'analista, dato che essa dovrebbe contenere:

- un parere tecnico sullo strumento giuridico più opportuno atto a raggiungere il fine della norma;
- un parere tecnico complessivo sulla proposta presentata; parere questo volto ad esprimere i punti di forza e di debolezza della stessa P.L.

Esaminiamo adesso, sia pure sinteticamente, il contenuto semantico di alcuni *items* formanti le classi dei differenti numeri romani; facciamo ciò dopo aver ricordato che:

A. mediante un'analisi semantica delle domande in essi contenute si può giungere:

- a validare/modificare il singolo *item*;
- ad individuare, se possibile, una sua unità di misura;
- a cristallizzare definizioni ed unità di misura;
- a verificare la sussistenza del coordinamento sistematico, e quindi, finalistico tra *items*;

B. mediante una strutturazione della tipologia dei giudizi espressi a livello dei singoli *items* si può giungere a formulare giudizi rappresentabili formalmente attraverso segni CONVENZIONALI quali, ad esempio:

- + = VALUTAZIONE OGGETTIVA;

- 0 = PARERE PERSONALE MOTIVATO
- - = NECESSITÀ DI INFORMAZIONE, DOCUMENTAZIONE E CONOSCENZE SPECIFICHE ED AGGIUNTIVE;

pareri questi eventualmente resi espliciti, con eventuali considerazioni puntuali, *item per item*.

Come si nota, in sintesi, si può puntare su una griglia che contenga domande **neutrali** - neutralità nascente dalla chiarezza, logicità e sistematicità degli stessi **items** - ed **oggettive** - oggettività nascente dalla tecnicità della valutazione (ci si riferisce ai parametri di confronto comunemente concertati ed accettati) e dalla professionalità del giudizio (professionalità nascente dalla qualità del profilo professionale dell'estensore e dalla sua indipendenza):

in sostanza si prospetta una griglia formata da *items* capaci di esprimersi secondo un linguaggio tipico di un **rating legislativo formalizzato**.

Anche per non affaticare il lettore con eccessivi tecnicismi, limitiamo l'analisi degli *items* a quelli più tipicamente economico-aziendali, cioè presentiamo una breve panoramica di quelle classi letterali contenenti *items* d'ordine economico, sociale, finanziario ed organizzativo (17); *items* questi che inoltre esplicitano aree di analisi sicuramente non giuridiche/procedurali e quindi forse più lontane dalla formazione e dall'intervento degli attuali organi di supporto legislativo al decisore politico (18).

## 2.2. L'analisi di alcuni items

Esaminiamo, sinteticamente, gli *items* contenuti nelle classi:

- A.IV - ESAME DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO -;
- B.III - I SOGGETTI DESTINATARI -;
- B.VI - L'ANALISI MACROECONOMICA -;
- B.VII - LA QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA/COSTO -;
- B.VIII - GLI ASPETTI FINANZIARI-CONTABILI -;
- B.IX - LA NATURA, LA PROVENIENZA E LA DESTINAZIONE DELLE RISORSE -;
- B.X - IL TRASFERIMENTO DELLE RISORSE -.

Questa analisi viene affrontata ricordando che:

1. nella griglia analizzata la lettera A. è collegata all'analisi preliminare della proposta di legge; mentre la lettera B. prefigura l'analisi del testo della proposta di legge e che la lettera C. è volta allo studio delle eventuali problematicità nascenti dalla proposta di legge;
2. di ciascun *item* si tende a verificare il contenuto semantico, lo scopo conoscitivo perseguito e la sua rappresentabilità in termini possibilmente parametrici;
3. attraverso i singoli *items* si tende a configurare lo stante e gli scenari su cui impatteranno le norme assoggettate all'analisi di *drafting*, fattibilità ed implementazione.

Iniziamo lo studio.

Relativamente agli *items* contenuti nella classe A.IV - ESAME DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO - rimanendo nell'analisi dello stante, essi sono funzionali ad una prima individuazione, in termini estremamente generali e qualitativi, degli "interessi" (si noti il termine) che dovrebbero aver determinato la P.L. e che la P.L. dovrebbe soddisfare; interessi, da specificare, con un riferimento ad *items* di quarto livello - A.IV.1.a e A.IV.1.b -, rispetto alla novità o all'emergenza, collegandosi con ciò alla problematica della tempestività della risposta.

Relativamente agli *items* contenuti nella classe B.III - I SOGGETTI DESTINATARI -, dopo aver fatto notare che dovrebbe essere ipotizzabile **una logica coordinazione tra interessi/soggetti ed obiettivi della P.L.**, emerge la loro funzionalità all'esame del profilo, in senso sociologico, della caratterizzazione degli stessi soggetti.

Ciò porta, in sintesi:

1. alla loro identificazione ed alla loro quantificazione, se possibile;
2. alla loro localizzazione territoriale, per misurarne il grado di incidenza;
3. all'esame degli aspetti che li caratterizzano, aspetti si intende rispondenti agli interessi in esame, cioè ai diversi profili indicatori di comportamenti relazionali che si vorrebbe soddisfare;
4. alle modalità e tempi di percezione/attuazione della P.L.

Ovviamente il profilo sociale, tenuto conto della vastità in termini d'interessi in gioco, di tipologia di risposte e di prevedibili esiti delle risposte (si tratta cioè di proporre un'analisi sincronica e diacronica del possibile scenario derivante dall'attuazione della P.L. incidente sull'esigenza sociale

che la stessa vorrebbe soddisfare) è quello che presenta il maggior grado di indeterminatezza, richiedendo inoltre la conoscenza e l'uso di tecniche capaci di osservare fenomeni sociologicamente rilevanti, quantitativamente apprezzabili attraverso dati di tipo statistico.

La presenza di detti *items* è fondamentale in quanto essi sono strettamente collegabili alla previsione (/verifica) degli effetti della P.L. una volta approvata, questo s'intende qualora, oltre alla fattibilità, **vengano previste anche tecniche di implementazione delle leggi approvate, implementazione anch'essa finalizzata alla verifica dell'efficacia della norma**, efficacia, ripetiamolo, intesa come grado di utilità percepita della norma stessa da parte dei destinatari e della collettività tutta (19). Relativamente agli *items* contenuti nella classe B.VI - L'ANALISI MACRO-ECONOMICA - emerge la loro funzionalità alla valutazione dell'impatto in termini economici, se esiste s'intende, degli esiti della P.L.

Questa analisi è volta a prefigurare - definiti i soggetti presso i quali si volge l'attenzione quantificatoria dell'analista (l'*item* B.VI.1.a) - prima di tutto (*items* dal B.VI.1 al B.VI.4.a compreso):

1. il "dato" economico su cui impatta la P.L. - dato diverso a seconda della tipologia di soggetto identificato -;
2. la "zona" economica su cui impatta la P.L.;
3. la "modalità" di impatto economico;
4. la "temporalità" d'impatto economico.

Definiti gli elementi di cui sopra la griglia propone una successiva sequenza di *items* volti a verificare se la P.L. contiene elementi capaci di favorire l'analisi macro-economica, volendo in sostanza verificare la sensibilità, implicita ed esplicita, della P.L. stessa al dato economico ed agli esiti economici che la medesima potrebbe indurre (da qui la domanda B.VI.5: Le informazioni a corredo della proposta normativa sono sufficienti per sviluppare le sopraesposte valutazioni economiche? E se non sono sufficienti o sono del tutto assenti, possono essere integrate?).

In questa analisi è ovvio e necessario il tentativo di introdurre unità di misura in termini economici (quali: il reddito, il numero degli occupati, ecc.) oggettivizzanti le risposte ai singoli *items*, unità potenzialmente coordinabili con unità di misura rappresentative conclusivamente degli effetti economici prefigurabili dalla P.L. (da qui la domanda che chiude la classe B.VI: Verifica dell'unità di misura) (20).

Relativamente agli *items* contenuti nella classe B.VII - LA QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA/COSTO - emerge la loro funzionalità alla valutazione dell'impatto sulla regione in termini economici (si noti la voluta giustapposizione entro il titolo della classe in esame tra il linguaggio finanziario e quello economico), degli esiti della P.L.

Leggendo le domande contenute nella richiamata classe riemerge il percorso interpretativo in parte affermatosi nel punto precedente; infatti:

1. si vuole verificare l'esistenza, nella P.L., di dati di costo, introducendo la nozione di "costo della norma" si noti diverso da "spesa";
2. si vuole comprendere di che tipologia di costo si tratti (dato questo non certo indifferente avendosi logiche di calcolo di costo sostanzialmente diverse a seconda della specifica tipologia richiamata);
3. si vuole verificare la sensibilità a detti dati (e quindi alla esaminanda logica) della P.L., ricercando altresì la presenza della richiamata sensibilità anche all'interno dell'atto normativo proposto;
4. alta è l'attenzione, mediante gli *items*, al problema delle unità di misura e delle tecniche di determinazione di dette unità, ben sapendo che misurando i costi si percorrono i primi passi per un'analisi dell'efficienza tecnico/economica della P.L.

Come per la classe B.VI (ed ancor maggiormente per la successiva classe B.VIII) l'analisi della classe B.VII introduce la problematica circa l'esigenza di creare, nel decisore politico, l'attitudine a costruire norme da cui traspaia la sensibilità al problema economico e finanziario, potendo lo stesso contare, all'interno della regione, sulla presenza, in senso organizzativo:

- di procedure, strumenti ed uomini chiamati a gestire le problematiche dell'efficienza dell'organizzazione regionale - il controllo di gestione -;
- di procedure, strumenti ed uomini chiamati a gestire le più svariate informazioni interne ed esterne di carattere non finanziario e contabile - il sistema informativo -;
- di procedure, strumenti ed uomini chiamati a gestire l'acquisizione, il processamento e la rielaborazione espositiva di dati finanziari e monetari di bilancio;

tutto questo anche nell'ipotesi che si configurino soggetti (uffici?) che, attraverso il coordinamento ed il "processamento" dei dati richiamati, possano offrire, al decisore politico, sintesi orientative che lo facilitino nella produzione legislativa.

Relativamente agli *items* contenuti nella classe B.VIII - GLI ASPETTI FINANZIARI/CONTABILI - emerge la loro funzionalità alla valutazione dell'impatto sulla regione in termini di movimenti di risorse finanziarie e monetari della P.L., dovendosi cercare di prefigurare *ex ante*, *concomitantemente* ed *ex post* - attraverso detta analisi supportata da un efficace controllo di bilancio pluriennale ed annuale - "i flussi finanziari (e monetari N.D.A.) registrati nei capitoli di bilancio e riferiti ad una normativa settoriale o a concatenazione di norme, al fine di valutare l'impiego efficiente ed efficace (delle risorse movimentabili dalla P.L. N.D.A.) in relazione agli obiettivi prefissati." (21).

Gli *items* della classe B.VIII sono quindi mirati ad individuare, se esiste, il prevedibile esito finanziario della P.L. all'interno della gestione delle politiche del bilancio regionale nel rispetto: dell'autonomia finanziaria di cui la regione gode; delle priorità che essa ha definito ed entro i limiti di compatibilità che da tutto ciò le derivano.

Da qui *items* che:

- studiano la P.L. in termini di effetti contabili e di procedure contabili che gli stessi effetti fanno presupporre;
- analizzano i prevedibili effetti finanziari della P.L. sul bilancio preventivo e su quello pluriennale;
- coordinano questi esiti nel quadro delle compatibilità finanziarie annuali e pluriennali;
- verificano i probabili esiti in termini di spesa, residui e movimenti di cassa;

*items* che possono quindi prefigurare una prima modalità di verifica, lo vogliamo ripetere, della politica di bilancio fino a quel momento posta in essere dalla regione, relativamente dal lato delle spese finanziarie.

Strettamente collegate agli *items* della classe B.VIII sono le domande contenute nella classe B.IX - LA NATURA, LA PROVENIENZA E LA DESTINAZIONE DELLE RISORSE -, domande volte a prefigurare le modalità di finanziamento prevedibili della P.L., nell'opzione potenzialmente necessaria che ciascuna di esse espliciti in modo chiaro, oggettivo ed univoco, attraverso quali fonti, rese evidenti per tipologia di provenienza e per livello dimensionale, si prevede di coprire il fabbisogno finanziario nascente dalla P.L. medesima.

*Mutatis mutandis* gli *items* contenuti in questa classe possono quindi prefigurare una prima modalità di verifica, lo vogliamo ripetere, della politica di bilancio fino a quel momento posta in essere dalla regione, relativamente dal lato delle entrate finanziarie.

L'ultima classe di *items* esaminati, quelli contenuti nella classe B.X - IL TRASFERIMENTO DELLE RISORSE -, piega la sua attenzione agli aspetti amministrativi-procedurali che rendono possibili i processi di acquisizioni e di impiego fondi preventivabili per effetto della P.L.; prefigurando così proprio quella sequenza di procedure necessarie affinché si possa passare dalla approvazione della norma alla sua effettiva attuazione, iniziando eventualmente quell'ulteriore fase di analisi tipica della **implementazione: il monitoraggio degli esiti effettivi della norma, esiti che, confrontati con quelli previsti**, dovrebbero rendere possibile conferme/adattamenti/modifiche/stralci della norma attuata; questo in funzione della verifica dell'effettiva, o non effettiva, efficacia della stessa.

Tutto ciò dovrebbe generare quel ricercato *feedback* tra controllo d'esito e fattibilità e chiudere quindi il cerchio dell'insieme di tecniche di valutazione aventi il fine di rendere più efficace ed efficiente la legislazione regionale cioè, in sintesi, l'azione politica del decisore regionale.

### 3. Prime conclusioni

Presupposte le condizioni definitorie delle metodiche in esame, esperita una prima analisi dello strumento proposto per implementare le metodiche stesse, pare opportuno, a questo punto, giungere ad alcune prime conclusioni volte a segnalare:

1. le possibilità d'uso della *fattibilità* in ambito regionale;
2. gli esiti di detto eventuale uso nella regione stessa.

Per far ciò ci pare utile adottare una logica sequenziale, riassuntiva/propositiva, impostata attraverso sintetiche risposte alle seguenti domande:

- A. che cos'è la fattibilità;
  - B. a chi serve la fattibilità;
  - C. chi esegue la fattibilità;
  - D. quali sono i limiti ed i vincoli della fattibilità;
- cominciamo questa analisi.

A. che cos'è la fattibilità.

Come già è stato fatto notare la definizione dell'analisi della fattibilità emerge in modo evidente qualora la si inquadri all'interno di un spazio "semantico" contenuto tra il *drafting* e l'implementazione, volendosi con ciò significare:

1. che ciascuna delle analisi sopra richiamate ha un proprio "scopo specifico";
2. che l'insieme coordinato di dette analisi ha un possibile "fine complessivo".

In effetti, in modo sia pure sintetico, singolarmente:

- attraverso il *drafting* si persegue lo scopo di costruire norme "chiare" e "semplici";
- attraverso la fattibilità si persegue lo scopo di preverificare, in termini quantitativi/qualitativi, l'esito di leggi/ norme precedentemente alla loro approvazione;
- attraverso l'implementazione si persegue lo scopo di controllare, con un costante monitoraggio, gli effetti di leggi/norme successivamente alla loro approvazione e messa in opera.

Insieme, utilizzate cioè in modo coordinato si da innescare il richiamato effetto *feedback*, prefigurano, in sostanza, un sistema di tecniche potenzialmente capaci di "processare" (22), in modo temporalmente continuo, l'intera azione del legislatore (qualunque esso sia) al fine di migliorare/enfatizzare l'efficacia della sua attività decisionale.

In sostanza attraverso dette tecniche si dovrebbe supportare l'attività preminente del decisore politico, qualunque esso sia.

In conclusione dette tecniche rappresentano "la cassetta degli attrezzi" necessaria per predisporre la stesura di "norme consapevoli" e "prevedibilmente utili".

B. a chi serve la fattibilità.

Susseguitamente a quanto affermato al punto A., le soprarichiamate tecniche hanno un'utilità **specificata ed una finalità complessiva**.

Infatti, separatamente:

- il *drafting* serve all'ufficio legislativo;
- la fattibilità serve all'ufficio bilancio/programmazione;
- l'implementazione serve all'ufficio controllo di gestione;

affermandosi, a tal punto, quindi l'esigenza che dette tecniche siano strumenti "funzionali" che dovrebbero essere già in uso presso i singoli centri di responsabilità regionali.

Coordinati nell'uso essi sono utili supporti tecnici per il decisore politico, servono quindi al Consiglio ed alla Giunta Regionale nei loro rispettivi compiti di "proponenti legislazioni"; avendo chiaro comunque che l'uso di dette tecniche, da parte dei richiamati soggetti, non è ovviamente **diretto** (non sono cioè i decisori politici che esplicano l'analisi di *drafting*, fattibilità, implementazione, monitoraggio) bensì **indiretto** posizionandosi, così, come richiedenti, a soggetti specifici, codeste analisi ed utilizzando gli esiti delle stesse, per eventualmente, qualora lo ritengano opportuno, motivare/migliorare/modificare la propria decisione politica.

In conclusione dette tecniche sono strumentali ed agevolative alla eventuale decisione politica ed evidentemente non sono quindi orientative o modificative della decisione stessa.

Ciò vale se ed in quanto:

1. il decisore politico conosce il contesto e le logiche implicite di dette tecniche - cioè non le subisce acriticamente -;
2. il decisore politico concorda/accetta (sul)le motivazioni d'uso di dette tecniche - cioè

concorda/accetta (su)gli scopi specifici e (su)l fine complessivo -;

3. colui che esegue dette tecniche (l'analista) sia un "professionista" - cioè un soggetto: **esperto, indipendente e controllabile nell'esito del suo lavoro**; sapendo che indipendenza e controllabilità sono possibili:

- in presenza di norme deontologiche "comunemente ammesse";
- in presenza di parametri/giudizi "generalmente accettati".

C. chi esegue la fattibilità

Riferendoci all'ultima affermazione del punto precedente emerge la problematica del **oggetto** che svolge dette tecniche e del **tipo di servizio** che esso offre.

È emerso in modo palese che l'analista è **un professionista coordinatore di flussi informativi**; coordinazione nascente dalla esigenza di finalizzare tecniche specifiche, cioè poste in essere da soggetti funzionali diversi, al comune obiettivo di offrire un quadro sistematico di informazioni al decisore politico.

L'analista non è quindi un "tuttologo" ma è soprattutto un forte conoscitore dei flussi informativi che circolano nell'organizzazione; flussi, interni e/o esterni, entro i quali, motivatamente, sceglie i flussi originali (e quindi gli enti da cui derivano) a lui utili per la propria analisi; li coordina con gli altri, anche attraverso l'approfondimento diretto; li organizza ed esplicita in modo **tendenzialmente normalizzato** ed infine li rende disponibili all'utente decisore.

Da questo punto di vista l'analista è tipicamente un professionista facente parte di una "staff dell'organizzazione"; la sua "carriera" è quindi collegata alla "qualità" del servizio che produce, cioè al miglioramento della qualità decisionale del politico, qualunque sia la decisione che quest'ultimo persegue.

Dette risposte forse permettono, infine, di individuare quali sono gli effettivi limiti ed i reali vincoli di una fattibilità come sopra emersa.

D. quali sono i limiti ed i vincoli della fattibilità.

I vincoli di applicabilità di dette tecniche sono principalmente da collegarsi alla "natura" dell'organizzazione entro la quale le stesse sono esperite, rappresentando, le tecniche medesime, un supporto tipico di socioorganizzazioni aventi come obiettivo quello di erogare "servizi" ad alto valore professionale; volendosi con ciò significare la difficoltà del loro pieno utilizzo in socioorganizzazioni di tipo differente quali ad esempio quelle caratterizzate da "autoreferenzialità" e volte principalmente alla soddisfazione di scopi interni all'organizzazione; socioorganizzazioni queste nelle quali, simili caratterizzazioni, dovrebbero far emergere l'esistenza di difficoltà coordinative tra *mission* e *governance* e tra assetti di comando e di supporto all'interno dell'organizzazione stessa.

Ma questi sono problemi che esulano da qualsivoglia intervento di tipo tecnico-professionale.