

“Intenzioni, attuazioni ed emozioni” Il progetto per l'introduzione dell'analisi *ex post* nel Consiglio regionale della Lombardia

di Giuseppina Dantino

Sommario

1. *Il contesto politico-istituzionale e culturale.* – **2.** *L'istituzione della struttura tecnica.* – **3.** *La consulenza per il progetto e l'individuazione della metodologia per l'analisi ex post.* – **4.** *Relazioni e interazioni della struttura specialistica con la tecnostruttura del Consiglio.* – **5.** *Il rapporto tra tecnici e politici.* – **6.** *Problemi e prospettive.*

1. Il contesto politico-istituzionale e culturale

La decisione del Consiglio regionale della Lombardia di dar vita ad una riflessione interna ed all'avvio di un progetto per l'introduzione di nuove funzioni di sostegno all'attività di indirizzo e controllo del legislativo è maturata in un contesto politico-istituzionale caratterizzato da:

- una forte attenzione ai processi di riforma in atto nel settore pubblico, tesi a ridisegnare gli assetti tra centro e periferia attorno ad un nuovo principio legittimante: i risultati;
- un progressivo spostamento di poteri, a livello regionale, dal legislativo all'esecutivo sancito dalla legge costituzionale 1/99;
- una conseguente asimmetria informativa tra Giunta e Consiglio sull'implementazione e sugli esiti delle misure legislative adottate;
- una conseguente necessità di modificare le funzioni di assistenza al *law making* consiliare attraverso una revisione delle funzioni della tecnostruttura.

Queste sono state, dunque le ragioni di fondo che hanno in-

dotto la direzione assistenza legislativa a focalizzare l'attenzione e la riflessione su quali nuovi strumenti fossero necessari per un Consiglio che sostanzialmente perdeva ruolo e centralità nel processo di costruzione delle decisioni pubbliche in una stagione di ridisegno degli assetti e delle funzioni tra esecutivo e legislativo.

Nei processi decisionali di costruzione delle scelte l'informazione ha, sempre più, un ruolo strategico che il Consiglio non è in grado di giocare anche perché dotato di strutture tecniche più orientate al sostegno del processo formale di decisione che non al sostegno di processi di decisione sostanziale e di merito.

In questo contesto si è ritenuto rilevante inserire nel servizio commissioni una struttura di supporto con il compito di elaborare documentazione per i progetti di legge in istruttoria e di attivare sperimentalmente l'analisi *ex ante* ed *ex post* dei testi di legge.

Con questa iniziativa si intendeva sostenere l'attività decisionale nelle Commissioni con un contributo tecnico che mettesse i singoli consiglieri nelle condizioni di poter utilizzare dati informativi rilevanti già organizzati rispetto alle misure in esame e quindi attivare una prassi decisionale riflessiva.

Queste funzioni, già di per sé molto complesse da costruire, sono state proposte in un contesto culturale che:

- per la tecnostruttura metteva in discussione una cultura burocratica tutta centrata sulle procedure e sulla legittimità formale dei processi decisionali;
- per i politici creava le condizioni di possibile utilizzo di strumenti informativi di sostegno alle scelte in un contesto nel quale tale ruolo era totalmente assunto dall'esecutivo tramite gli assessori e le strutture tecniche di Giunta.

I cambiamenti attuati creavano quindi nuove modalità di rapporto tra politici e tecnici dove i primi assumevano un ruolo di committenti e di destinatari di supporti informativi ed i secondi venivano ad assumere sempre più un ruolo di competenze esperte a disposizione del legislatore.

I processi innescati dal progetto hanno, naturalmente, generato dinamiche complesse di identità e di ruolo interne sia alla componente tecnica che alla componente politica, di cui parleremo più diffusamente nella parte di questo lavoro dedicata alle

relazioni tra gli attori.

Cercheremo ora di descrivere più analiticamente i passaggi che hanno caratterizzato il progetto cercando di evidenziare risultati e aspetti problematici.

2. L'istituzione della struttura tecnica

L'istituzione della struttura è stato uno dei passaggi fondamentali del progetto in quanto ha consentito di:

- rendere visibile un cambiamento auspicato anche attraverso una nuova struttura organizzativa nelle Commissioni;
- assegnare competenze e funzioni non strettamente giuridiche ad un'area fortemente segnata da questo tipo di cultura tecnica;
- proporre modalità di assistenza e supporto al legislatore completamente diverse e basate su informazioni di merito per il processo decisionale;
- favorire la sperimentazione di metodologie di lavoro e di analisi con il supporto di consulenze esterne;
- scambiare informazioni ed esperienze con altre Regioni culminate con l'attivazione della *partnership* con i Consigli regionali di Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana nell'ambito di progetto CAPIRE (controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali).

Naturalmente, poiché tutti i processi fanno i conti con i vincoli derivanti dalla scarsità delle risorse disponibili, la dotazione di personale della struttura è limitata ed è la seguente:

- 1 dirigente (con competenze non giuridiche),
- 3 funzionari (di cui due giuristi ed un economista),
- 2 segretarie (di cui una *part-time*).

Questo vincolo ha, pertanto, determinato la scelta di operare non autonomamente ma con gruppi di lavoro eterogenei a termine su singoli prodotti.

Ogni gruppo di lavoro viene così integrato dai funzionari della Commissione per la quale viene elaborato il *dossier* infor-

mativo e da funzionari del servizio legislativo.

Questa modalità di lavoro si proponeva, inoltre, di trasferire competenze metodologiche alle singole segreterie di Commissione, sul reperimento, la selezione e l'organizzazione delle informazioni rilevanti e sul loro trasferimento al legislatore.

Rispetto a questo obiettivo siamo ancora lontani soprattutto per quanto riguarda le segreterie di Commissione, che stentano ad assegnare priorità a questi compiti perché:

- vivono ancora come esclusivo il ruolo di supporto segretariale all'attività istruttoria;
- stentano a programmare e a darsi altre priorità pur nell'ambito del sostegno alla Commissione;
- sono ancora in una logica organizzativa burocratica di "apparati serventi" e non in una logica propositiva di servizi di sostegno.

Ciononostante in tre anni di vita la struttura specialistica è stata in grado di produrre tre linee di prodotti:

- quaderni di documentazione;
- *dossier* di analisi *ex ante* dei progetti di legge;
- rapporti sperimentali di analisi *ex post* delle leggi.

Su quest'ultimo aspetto, l'analisi *ex post*, la riflessione sarà più ampia perché rappresenta l'aspetto più innovativo e, nel contempo, più problematico della nostra attività.

3. La consulenza per il progetto e l'individuazione della metodologia per l'analisi *ex post*

La rilevanza attribuita al tema degli esiti delle leggi approvate ci ha indotti ad attivare una prima consulenza per l'individuazione di una metodologia per l'analisi *ex post* delle leggi e, successivamente, a riorientarla con il coordinamento scientifico della prof.ssa Regonini del dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano.

Da questa collaborazione sono scaturite le linee portanti della revisione che si è fondata sulle seguenti considerazioni:

- porsi il problema degli esiti della scelta pubblica significa

passare da una visione fondata sulla centralità della legge ad una visione di *policy* in cui la legge è anche la sua attuazione, e partecipa ad un più ampio processo, popolato di molteplici attori e decisioni ed articolato attorno ad un problema di rilevanza collettiva;

- questo passaggio ribadisce la natura della norma come strumento e non fine dell'attività legislativa e nella sostanza ricollega quest'ultima alla gamma delle possibili risposte destinate al territorio;

- fino ad oggi se qualche forma di raccolta di informazioni sulla scelta pubblica c'è stata, questa ha trovato la propria sede privilegiata nelle strutture dell'esecutivo come corollario del loro ruolo di soggetti attuatori e capofila dell'implementazione. Ciò naturalmente consente la concentrazione di risorse informative che rendono possibile all'esecutivo di elaborare ed attuare scenari di ampio respiro e quindi indirizzare l'azione regionale.

In questo quadro la nostra ricerca è stata finalizzata ad elaborare strumenti che potessero riequilibrare le asimmetrie informative tra Giunta e Consiglio prendendo in considerazione le traduzioni attuative dei diversi soggetti coinvolti nell'implementazione delle norme prima che queste giungano ai loro destinatari.

Su questa base il progetto si è fondato sulla necessità di:

- calare la metodologia entro le concrete relazioni infraistituzionali;

- guardare anche ad elementi contestuali del testo di legge;

- realizzare un prodotto informativo efficace che tenesse conto delle reali esigenze dei suoi fruitori e quindi rispondesse alle esigenze del legislatore.

Per raggiungere questi obiettivi abbiamo operato su più piani:

a) gli strumenti: il *report* con l'analisi *ex post*.

A questo livello si è cercato di costruire uno strumento che fosse in grado di mettere a confronto testo di legge e traduzioni attuative attraverso un metodo che disaggrega attori ed azioni, per aree logiche, capace, quindi, di fornire una prima base informativa e le indicazioni per eventuali richieste di approfondimento da parte del legislatore.

La prima analisi sperimentale ha preso in esame le delibere di attuazione del buono socio-sanitario per gli anziani nell'ambito della legge regionale di promozione di politiche a sostegno delle famiglie.

b) L'analisi dei fabbisogni informativi del legislatore.

Sono state realizzate interviste *face to face* ai componenti l'ufficio di presidenza del Consiglio, gli uffici di presidenza delle Commissioni e ai capigruppo. Attraverso queste testimonianze si è cercato di verificare come viene percepito dai consiglieri il processo di *law making* e il ruolo che hanno Giunta e Consiglio in questo processo.

I risultati di questo lavoro mostrano che:

- vi è una chiara percezione della marginalità del Consiglio rispetto alla elaborazione e costruzione delle decisioni e delle scelte legislative;

- vi è una consapevolezza della inadeguatezza delle strutture del Consiglio rispetto a quelle della Giunta nel fornire le informazioni che consentono l'elaborazione delle proposte;

- vi è la consapevolezza del potere di implementazione delle strutture dell'esecutivo e del grande ruolo della dirigenza di Giunta.

c) Promozione di azioni formativo/informative per favorire una cultura condivisa sulla valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche.

Sono stati realizzati a tal fine:

- corsi di formazione per la tecnostruttura sulla funzione e i metodi di valutazione e monitoraggio;

- seminari di approfondimento per i consiglieri sull'analisi delle politiche pubbliche.

d) Collaborazione a progetto CAPIRe.

La stagione statutaria che impegna tutti i Consigli a riflettere anche sul loro ruolo è stata l'occasione per attivare in modo *bi-partisan*, una collaborazione tra quattro Consigli regionali, per aprire un confronto e una riflessione su come rilanciare e dare maggiore efficacia alle funzioni di indirizzo e controllo da parte dei Consigli. Non ci soffermiamo su questo aspetto perché ampiamente illustrato dallo staff di ricerca di progetto CAPIRe.

4. Relazioni e interazioni della struttura specialistica con la tecnologia del Consiglio

In questa parte della riflessione tenterò di dar conto di alcuni problemi che si sono evidenziati nel corso del nostro progetto e che, in qualche modo, rimandano alle emozioni evocate nel titolo di questa comunicazione.

I processi e le interazioni attivate dalla struttura specialistica con le segreterie di Commissione hanno innescato relazioni ambivalenti di condivisione razionale, ma anche di rifiuto difensivo.

La proposta di un nuovo ruolo di assistenza al legislatore basato sul sostegno informativo di merito ha probabilmente messo in discussione modalità di lavoro consolidate e certamente più tranquillizzanti.

La difficoltà di questo passaggio è resa evidente dall'atteggiamento "passivo" di gran parte delle strutture che, a mio parere, stanno vivendo questa fase di transizione con un problema identitario analogo a quello che attraversa la componente politica.

In altre parole, i problemi di ruolo del Consiglio e dei consiglieri pongono un problema di ruolo e di funzioni anche alle strutture tecniche.

L'ansia attivata dall'incertezza legata al cambiamento ha messo in moto meccanismi difensivi di dipendenza delle strutture segretariali nei confronti del "principale politico". Ma il senso di frustrazione legato ad un ruolo incerto attraversa anche la componente politica con un rischio di amplificazione speculare del senso di inadeguatezza. Ritengo che la nostra analisi non possa prescindere anche da queste considerazioni che riguardano dinamiche profonde della vita organizzativa, con l'attenzione che si deve riservare ai processi emotivi che l'identità di ruolo chiama in causa.

5. *Il rapporto tra tecnici e politici*

Anche in questo caso il rapporto tra la struttura specialistica e la componente politica ha attivato reazioni ambivalenti.

Da una parte abbiamo registrato una certa attenzione, ma dall'altra si è reso evidente il timore di una "invasione di campo".

Per queste ragioni abbiamo sollecitato l'ufficio di presidenza del Consiglio a delineare procedure e ruoli di committenza per l'analisi *ex post* che chiariscano:

- quale soggetto/organo commissiona l'analisi *ex post* di leggi, interventi o programmi;
- quali sono i criteri di selezione degli interventi/programmi;
- come si comunicano i risultati delle analisi.

6. *Problemi e prospettive*

Nel concludere questo lavoro ritengo utile segnalare che, come emerso nelle parti precedenti, vi sono problemi e prospettive su più piani del discorso.

Uno riguarda le prospettive più generali di assetto politico-istituzionale rispetto al quale gli esiti del dibattito statutario potranno condurre a soluzioni diverse. Se scaturirà un diverso bilanciamento dei poteri tra Giunta e Consiglio, probabilmente le funzioni di sostegno informativo diventeranno indispensabili per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo.

In questo caso l'esperienza attivata sarà un utile punto di partenza anche per soluzioni tecnico-organizzative che potrebbero assumere dimensioni più rilevanti.

Un altro aspetto riguarda una dimensione più tecnica che attiene alla possibilità di verificare con più sperimentazioni se gli esiti delle analisi sono in grado di produrre conoscenze utili a quella che abbiamo definito una prassi decisionale riflessiva.

Un ultimo aspetto riguarda le scelte organizzative interne che in parte sono subordinate agli esiti del dibattito politico-istituzionale.

Se l'esito del confronto produrrà un Consiglio rafforzato e

determinato nelle funzioni di indirizzo e controllo, probabilmente si renderà necessario individuare un “imprenditore politico” di tali funzioni e sarà necessario adeguare le strutture tecniche, prevedendo assetti organizzativi diversi dagli attuali.