

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Sergio Morisoli "Buon Governo: leggi, regolamenti e decreti con data di scadenza"

del 25 giugno 2012

Uno dei problemi più ostici nelle moderne democrazie è dato dagli automatismi di legge e dalla conseguente difficoltà di correggerli qualora l'esperienza evidenziasse carenze, effetti indesiderati, costi eccessivi non previsti. Una soluzione a questo problema è l'introduzione nelle leggi settoriali di un limite temporale di scadenza. Questo strumento obbligherebbe la politica a verificare entro un termine stabilito già al momento del varo della normativa la bontà, l'efficacia e l'efficienza delle leggi adottate.

L'obiettivo è spingere l'autorità eletta e l'apparato amministrativo ad effettuare un vero controllo politico, cioè a verificare se tutte le aspettative e gli obiettivi espressi nel promuovere e nel varare le leggi sono soddisfatti nel tempo. Diverse leggi rimangono per decenni immutate e senza verifica quanto al raggiungimento degli scopi annunciati: si ha così un'offerta squilibrata o perlomeno non adattata ai cambiamenti che intervengono nella società.

L'introduzione di una scadenza fissa applicata alle leggi sarebbe inoltre un forte incentivo a raggiungere entro il termine stabilito gli obiettivi concreti e misurabili espressi nelle leggi. Questo indurrebbe anche Governo, Amministrazione e Parlamento ad elaborare e votare leggi semplici e chiare quanto ai risultati da raggiungere. Semplicità e chiarezza normative facilitano infatti non solo la verifica in sé, ma anche l'informazione verso gli utenti, cioè verso i beneficiari dei servizi e delle prestazioni, e verso i finanziatori di questi servizi e di queste prestazioni (contribuenti), che avrebbero così modo di valutare l'efficacia delle leggi e la necessità di apportarvi per tempo le dovute modifiche o di sollecitare o comunque condividere la loro eventuale abrogazione.

È un cambiamento sostanziale a beneficio del cittadino e della società civile in generale: leggi inefficaci o scarsamente efficaci, ma costose, sottraggono infatti risorse al finanziamento di altri compiti magari più rilevanti e più necessari. Oggi le leggi, se vengono corrette, lo sono in genere troppo tardi e spesso al rialzo: ciò che non funziona o funziona male (ma costa) viene difficilmente evidenziato; spesso si segue la via dell'attribuzione di risorse aggiuntive, nella convinzione che la soluzione dei problemi riscontrati sia unicamente una questione di quantità di mezzi disponibili. Occorre invece favorire la verifica effettiva di efficacia condotta su norme che si dimostrano inefficaci rispetto allo scopo originale. Con questo metodo è possibile limitare o evitare l'utilizzo di importanti risorse causato da norme che si rivelano desuete (effetto zavorra).

Controllo costante del rapporto costi/benefici (efficacia in put/ out put)

La verifica, entro una certa data, dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi fissati e rispetto alle risorse messe a disposizione dovrebbe rappresentare una preoccupazione costante sia della politica sia dell'amministrazione.

L'esperienza indica invece che questa regola è scarsamente applicata: una volta votata la legge e stanziati i crediti, la verifica sull'efficacia degli strumenti introdotti non è puntuale e sistematica. Manca in particolare un'organizzazione strutturata per il controllo e vi è quindi poca trasparenza sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi ai costi preventivati.

La legge sulla gestione finanziaria entrata in vigore il 1° settembre 2004 ha recepito questa attività di controlling per gli aspetti tecnici, ma la volontà politica non è ancora maturata al punto da considerarla essenziale per la verifica a termine degli obiettivi espressi nelle leggi.

Purtroppo questi strumenti non sono ancora pienamente utilizzati per la verifica di ordine politico: le basi d'indagine introdotte per misurare il raggiungimento degli obiettivi strategici e politici dell'azione statale non sono infatti ancora sfruttate.

L'obiettivo di monitorare l'erogazione di servizi e prestazioni, entro una certa data, va proprio nella direzione di non limitarsi a verificare in che misura vengono consumate le risorse finanziarie, ma di misurare la corrispondenza tra domanda (bisogno) e offerta (risposta) di servizio pubblico. Questo passo, in direzione di una lettura critica dei risultati a complemento della verifica dell'impiego legale ed economico dei mezzi, è il vero salto di qualità nel controllo dell'offerta pubblica e quindi del suo finanziamento.

Come evidenziano numerosi studi specialistici, l'obiettivo può in alcuni casi incontrare resistenze da parte dell'autorità politica, poco propensa a sottoporsi ad un controllo sul raggiungimento materiale degli obiettivi da essa stessa stabiliti. Confrontato con problemi di efficacia dell'intervento statale, non di rado il politico preferisce rispondere rilanciando l'esigenza di ulteriori interventi o di un potenziamento degli strumenti esistenti anziché rivedere criticamente quanto è stato conseguito e correggere eventuali errori, ripensando l'intervento.

L'individuazione dell'errore di valutazione preventiva sulla base dell'eventuale discrepanza rilevata tra risultati raggiunti e risultati attesi da parte del politico e soprattutto da parte dell'Amministrazione è la premessa per un approccio nuovo alla gestione pubblica: essa permetterebbe di riorientare, sulla base dell'esperienza, l'impiego delle risorse senza perpetuare l'utilizzo inefficace e inefficiente delle risorse pubbliche. Il principio della "data di scadenza" sulle decisioni importanti adottate dal Governo e dal Parlamento, unitamente al controllo dell'erogazione di servizi e prestazioni, rafforzerebbe il riesame critico dell'azione dello stato nell'interesse diretto dei beneficiari dell'offerta e indiretto dei contribuenti che la finanziano.

La modernizzazione passa quindi anche attraverso una capacità di lettura nuova, vigile e costruttivamente critica dell'offerta pubblica, dell'azione sia politica sia amministrativa, oggi resa possibile e facilitata dagli strumenti tecnici a disposizione.

Anche in questo caso occorre diffondere e affermare il metodo che consiste nel verificare il reale risultato conseguito entro un certo termine, con lo scopo di migliorare il rendimento dei mezzi pubblici impiegati. Determinanti per l'ottenimento di questa trasformazione della cultura del servizio pubblico saranno gli strumenti in grado di evidenziare il vero rapporto costi/benefici dell'attività statale (contabilità analitica, bench marking, calcolo del "prezzo pubblico o politico"), in modo da incentivare l'autorità politica a fare scelte che misurino l'effettiva presenza di un bisogno, l'efficacia delle modalità per soddisfarlo, le possibilità di agire con alternative anche più redditizie in termini di risorse.

Pur essendo un'iniziativa parlamentare generica, qui di seguito si propongono alcune modifiche legislative da esaminare e necessarie per fissare correttamente il principio della "data di scadenza" delle leggi.

Disegno di

LEGGE

sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (del 17 dicembre 2002); modifica

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone Ticino

d e c r e t a :

Art. 77 - Legge

¹La legge è l'atto normativo di durata indeterminata contenente norme di carattere generale ed astratto.

²La forma della legge deve essere osservata in particolare per tutte le disposizioni che impongono obblighi o conferiscono diritti alle persone fisiche o giuridiche o che disciplinano l'organizzazione, la competenza o i compiti delle autorità o stabiliscono una procedura, nonché negli altri casi nei quali è prescritta da una disposizione speciale.

³La legge è munita della clausola referendaria, se non è giudicata di natura urgente ai sensi della Costituzione cantonale.

^{4(nuovo)}Il Gran Consiglio può con il voto a maggioranza dei deputati presenti, introdurre nelle leggi una data (clausola) di scadenza. Di regola per tutte le Leggi, ma in particolare per le leggi che prevedono un impatto finanziario.

^{5(nuovo)}Di regola la data di scadenza di una Legge è fissata 12 anni dopo la sua entrata in vigore. Dopo 10 anni e prima della scadenza il Consiglio di Stato è obbligato a presentare un rapporto sull'economicità, l'efficacia e l'efficienza della legge nell'adempire agli scopi in essa previsti.

Disegno di

LEGGE

sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (del 20 gennaio 1986); modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

d e c r e t a :

Art. 6 - Principio dell'economicità

Per ogni decisione deve essere scelta la variante che permetta di raggiungere gli obiettivi prefissati nel modo più economico.

^{2(nuovo)}Le leggi che sono state votate dal Gran Consiglio con una data di scadenza e che hanno impatti finanziari, devono essere verificate e analizzate 2 anni prima della loro scadenza tenendo conto del principio di economicità, efficienza ed efficacia nell'impiego dei mezzi finanziari.

Art. 33 - Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha segnatamente le seguenti competenze:

- a) l'elaborazione del progetto di preventivo e del consuntivo annuale da trasmettere al Gran Consiglio;
- b) l'elaborazione e l'aggiornamento annuale del piano finanziario;

- c) l'assunzione di impegni per l'esecuzione delle spese incluse nel preventivo, se non vi è una delega particolare ai dipartimenti;
- d) la concessione di sorpassi di credito entro i limiti dell'art. 29 di questa legge;
- e) l'acquisizione, l'alienazione e la gestione di beni immobili che non sono destinati durevolmente all'adempimento di compiti pubblici (beni patrimoniali);
- f) il cambiamento di destinazione di beni amministrativi, in quanto ciò non implichi investimento in opere edili;
- g) il trasferimento nei beni patrimoniali di beni amministrativi mobili non più necessari;
- h)
- i) l'abbandono di crediti inesigibili o in manifesta sproporzione con i costi di esazione, se non vi è una delega esplicita ai dipartimenti.
- l) la designazione dei servizi che sono oggetto di una contabilità analitica ai sensi dell'art. 21 di questa legge.
- m) la stipulazione di contratti di prestazione annuali o su più periodi con la Confederazione, riservate le competenze definite da leggi speciali. Esso può delegare questa competenza ai Dipartimenti competenti.
- n) (nuova)**
la presentazione al Gran Consiglio del rapporto di economicità, efficacia ed efficienza per le Leggi con la clausola di scadenza dopo 10 anni della loro entrata in vigore e prima della loro scadenza.

In base a queste modifiche di legge il Consiglio di Stato potrebbe modificare anche il Regolamento del controllo cantonale delle finanze (RCCF) del 21 dicembre 2004, inserendo norme a tutela della neutralità nell'analisi delle leggi assegnate ai diversi Dipartimenti.

Sergio Morisoli