

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Sergio Morisoli per il Gruppo UDC per la modifica dell'art. 63 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato

del 10 dicembre 2019

Leggi a carattere sociale con *data di scadenza*

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.

Partendo dai dati statistici, da studi specifici, da approfondimenti tematici ufficiali e pubblici, ma anche da iniziative di approfondimento fatte da istituti della società civile e non da ultimo dal welfare index, siamo oggi in grado di ottenere una visione realista, cioè che tiene conto dei dati scientifici ma anche delle percezioni, del malessere o del benessere diffuso nella nostra società ticinese.

Questi lavori di analisi e di interpretazione giungono quasi tutti in modo diretto o indiretto a una conclusione se non unica, almeno simile: il nostro sistema di welfare locale va ripensato.

Non perché non sia stato finora adatto ai plurimi scopi di lottare contro l'esclusione e a sostenere i redditi; ma perché gli strumenti, l'approccio e quindi anche le leggi rischiano fortemente di essere obsoleti e inadatti per gli scenari futuri (vedi morisoliwelfareindex). Non è ovviamente questa la sede per sviluppare la tematica.

L'obiettivo di questa iniziativa parlamentare è quello di 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 a carattere sociale, 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. Nella maggior parte dei casi non si cambia l'esistente e ci si accontenta di aggiungere provvedimenti nuovi. Una sorta di reazione o adattamento passivo.

L'introduzione di una scadenza fissa applicata alle leggi sociali 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 e l'efficienza 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, ma anche del pubblico dei veri beneficiari dell'aiuto statale: leggi inefficaci o scarsamente efficaci, ma costose, sottraggono infatti risorse al finanziamento di altri interventi 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 e 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), ma soprattutto si ristabilisce una giustizia redistributiva dei mezzi a disposizione riallocandoli laddove è più necessario.
Non si tratta necessariamente di spendere meno, ma di spendere meglio.

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.

L'obiettivo di monitorare l'erogazione di servizi e prestazioni, entro una certa data fissata per legge, 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 (out come) a complemento della verifica dell'impiego legale ed economico dei mezzi (in put), è il vero salto di qualità nel controllo dell'offerta pubblica nel sociale 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, ma soprattutto il ripensamento del welfare statale passa quindi anche attraverso una capacità di lettura nuova, vigile e costruttivamente critica dell'offerta pubblica sociale, dall'azione sia politica sia amministrativa più aperta al bench mark e al best practice, oggi tra l'altro resa possibile e facilitata dagli strumenti tecnici analitici a disposizione.

Definizione di "leggi a carattere sociale"

Siamo coscienti che l'universo del welfare state da riformare sia un insieme di numerosi pianeti e di un sistema in espansione che non può essere racchiuso entro il confine dei temi di competenza del DSS, ma è anche presente in Leggi gestite da altri Dipartimenti. Tuttavia, nonostante la vastità del campo, occorre pur iniziare da qualche parte. Per questa ragione non scegliamo un solo Dipartimento, bensì le leggi che concernono direttamente: i bambini, i giovani, le famiglie, gli anziani, i senza lavoro, i malati, gli assistiti, le persone sole. La nuova normativa dovrebbe innanzitutto concernere quelle leggi che non hanno carattere di complemento 1:1 a leggi federali (zero spazio di manovra cantonale), e nemmeno quelle leggi che erogano aiuti finanziari diretti e obbligatori ai cittadini su base del diritto federale (AVS, AI, IPG e complementari). Sono invece oggetto della normativa tutte le leggi a carattere sociale che

richiedono mezzi finanziari destinati direttamente a persone o a enti pubblici o privati, in cui la decisionalità politica e legislativa è totalmente o preminentemente di competenza cantonale. Aspetti questi che potrebbero o dovrebbero essere regolati da uno specifico Regolamento di applicazione.

Disegno di

LEGGE

sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

d e c r e t a :

Art. 63 - Legge

1La **legge** è l'atto normativo di durata indeterminata contenente norme di carattere generale e 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 a carattere sociale una data (clausola) di scadenza. Di regola per tutte le Leggi, ma in particolare per le leggi che prevedono un impatto finanziario. Il Gran Consiglio ne definisce e assegna di volta in volta, sempre a maggioranza il titolo di carattere sociale della nuova legge o delle leggi modificate.

5^(nuovo)Di regola la data di scadenza di una legge a carattere sociale è fissata a 12 anni dopo la sua entrata in vigore.

6^(nuovo)Il Consiglio di Stato presenta al Gran Consiglio il rapporto di economicità, efficacia ed efficienza per le leggi a carattere sociale soggette alla clausola di scadenza, dopo 10 anni della loro entrata in vigore, in ogni caso prima della data di scadenza.

7^(nuovo)Per le leggi a carattere sociale in essere non vengono applicate date di scadenza. La loro scadenza di 12 anni entra in vigore, secondo il cpv. 4, al momento della prima modifica di legge dopo l'entrata in vigore della presente norma.

Sergio Morisoli
Per il gruppo UDC